Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2000**
15. Wahlperiode 14. 11. 2003

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 13. November 2003 gemäß § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BGBl. 1966 S. 633).

Seite

Seite

Seite

Verzeichnis der Schaubilder im Text

Verzeichnis der Tabellen im Text

Verzeichnis der Kästen im Text

Verzeichnis der Tabellen im statistischen Anhang

Statistische Materialquellen – Abkürzungen

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

AAÜG = Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz

AFG = Arbeitsförderungsgesetz

AMA = Advanced Measurement Approaches

ARIMA = Autoregressive Integrated Moving Average

AÜG = Arbeitnehmerüberlassungsgesetz

BA = Bundesanstalt für Arbeit

BAFin = Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

BEA = Bureau of Economic Analysis, Vereinigte Staaten

BetrVG = Betriebsverfassungsgesetz

BLS = Bureau of Labor Statistics, Vereinigte Staaten

BMF = Bundesministerium der Finanzen

BMGS = Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

BMWA = Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

BSHG = Bundessozialhilfegesetz

BSP = Bruttosozialprodukt

DAX = Deutscher Aktienindex

DBA = Doppelbesteuerungsabkommen

DIHK = Deutscher Industrie und Handelskammertag

DIW = Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

ECOFIN = Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedsländer der EU

EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997

EONIA = Euro Overnight Index Average

ERP = Europäisches Wiederaufbauprogramm (Marshallplan)

ESF = Europäischer Sozialfonds

ESRI = Economic and Social Research Institute, Japan

EStG = Einkommensteuergesetz

ESVG = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

ESZB = Europäisches System der Zentralbanken

EU = Europäische Union

EuGH = Europäischer Gerichtshof

EURIBOR = Euro Interbank Offered Rate

EURO/ECU = Europäische Währungseinheit

Eurostat = Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften

EVS = Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

EWS	=	Europäisches Währungssystem
EWU	=	Europäische Währungsunion
EZB	=	Europäische Zentralbank
Fannie Mae	=	Federal National Mortgage Association
Freddie Mac	=	Federal Home Loan Mortgage Corporation
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	=	Gesetzliche Rentenversicherung
HP	=	Hodrick-Prescott
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
HWWA	=	HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
Ifo	=	Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München
IfW	=	Institut für Weltwirtschaft, Kiel
IG Metall	=	Industriegewerkschaft Metall
IAO/ILO	=	Internationale Arbeitsorganisation, Genf
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnologien
IWF	=	Internationaler Währungsfonds, Washington
IWH	=	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
IZA	=	Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
KfW	=	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	=	Kleine und Mittlere Unternehmen
KKS	=	Kaufkraftstandards
KSchG	=	Kündigungsschutzgesetz
KStG	=	Körperschaftsteuergesetz
KV	=	Kassenärztliche Vereinigung
KVdR	=	Krankenversicherungsschutz der Rentner
MERCOSUR	=	Gemeinsamer Markt in Südamerika
MFI	=	Monetäre Finanzinstitute
NASDAQ	=	National Association of Securities Dealers Automated Quotation
NBER	=	National Bureau of Economic Research
NEMAX	=	Neuer Markt Index
Nikkei	=	Nihon Keizai Shimbun, Inc.
OECD	=	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
OPEC	=	Organisation erdölexportierender Länder, Wien
PKV	=	Private Krankenversicherung
PSA	=	Personal-Service-Agenturen
RSA	=	Risikostrukturausgleich
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

SARS	=	Severe Acute Respiratory Syndrome
SG	=	Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
TOPIX	=	Tokyo stock price index
TVG	=	Tarifvertragsgesetz
UMTS	=	Universal Mobile Telecommunications System
VAR	=	Vektorautoregression
VDR	=	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WIIW	=	Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche
WKM II	=	Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystem
WSI	=	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
WTO	=	Welthandelsorganisation
WWU	=	Wirtschafts- und Währungsunion
WZ	=	Klassifikation der Wirtschaftszweige
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Zeichenerklärung

–	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
…	=	Angaben fallen später an
– oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
X	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Kursiv gedruckte Textabschnitte enthalten Erläuterungen zur Statistik oder methodische Erläuterungen zu den Konzeptionen des Rates.

In **Textkästen gedruckte Textabschnitte** enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang.

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der Fassung vom 8. November 1966 und vom 8. Juni 1967[1] legt der Sachverständigenrat sein 40. Jahresgutachten vor.[2]

Das 40-jährige Bestehen hat der Rat zum Anlass genommen, auf seine Entwicklung zurückzuschauen, seine Position und Wirkung als Gremium der wissenschaftlichen Beratung im Spannungsfeld zur Politik zu erörtern und Perspektiven für seine zukünftige Arbeit zu diskutieren. Dazu fand am 6. Mai 2003 in den Räumlichkeiten der KfW in Berlin ein Symposium statt, zu dem Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Medien geladen waren.

2. Die deutsche Volkswirtschaft konnte sich auch in diesem Jahr nicht aus der Stagnation lösen; das Bruttoinlandsprodukt verharrte auf dem Vorjahresniveau. Vor dem Hintergrund einer robusten weltwirtschaftlichen Belebung werden jedoch im kommenden Jahr die positiven außenwirtschaftlichen Einflüsse allmählich auf die Binnenwirtschaft ausstrahlen. In geringerem Ausmaß hängt die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2004 auch davon ab, ob und inwieweit die vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetze – vor allem das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform und die begleitenden Finanzierungsmaßnahmen – in Kraft treten werden.

Der seit drei Jahren andauernde Rückgang der Erwerbstätigkeit setzt sich im Jahr 2004 zunächst fort, im weiteren Jahresverlauf nimmt die Beschäftigung dann aber leicht zu. Im Jahresmittel wird die Zahl der Erwerbstätigen gleichwohl zurückgehen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird geringfügig über dem Vorjahresniveau liegen.

3. Der Titel des Jahresgutachtens 2003/04 lautet:

STAATSFINANZEN KONSOLIDIEREN – STEUERSYSTEM REFORMIEREN

Der Sachverständigenrat unterstreicht damit die Bedeutung der Finanzpolitik und der Steuerpolitik im Rahmen einer langfristig orientierten Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung. Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verschlechtert. Durch die absehbare demographische Entwicklung kommen in den nächsten Jahrzehnten erhebliche zusätzliche Belastungen auf die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen zu, die ein rechtzeitiges Umsteuern der Politik verlangen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht zu gefährden. Die anhaltende Überschreitung der Defizitgrenzen in einigen Mitgliedstaaten bedroht zudem den Stabilitäts- und Wachstumspakt, einen Grundpfeiler der Europäischen Währungsunion. Gefordert ist vor diesem Hintergrund eine Finanzpolitik, die ihre Energien nicht auf kurzfristig wenig effektive, langfristig oft sogar schädliche Versuche einer diskretionären Stabilisierung konjunktureller Schwankungen konzentriert, sondern mit einer konsistenten Konsolidierungsstrategie die Solidität der Staatsfinanzen zurückgewinnt. Eine zentrale Bedeutung für eine die Wachstumskräfte stärkende Finanzpolitik kommt der Steuerpolitik zu. Ein systematisches, investitionsfreundliches Steuersystem trägt in entscheidender Weise zu günstigen Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung bei und erleichtert so die notwendige Konsolidierung. Der Sachverständigenrat diskutiert vor diesem Hintergrund zwei mögliche Optio-

---

[1] Das Gesetz mit den Änderungen durch das Änderungsgesetz vom 8. November 1966 sind als Anhang I und die den Sachverständigenrat betreffenden Bestimmungen des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" vom 8. Juni 1967 (§§ 1 bis 3) als Anhang II angefügt. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

[2] Eine Liste der bisher erschienenen Jahresgutachten und Sondergutachten ist als Anhang III abgedruckt.

nen für eine grundlegende Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung und plädiert für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer.

4. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr vor allem auf dem Arbeitsmarkt eine Reihe mutiger und beherzter Reformen auf den Weg gebracht, die mehr darstellen als nur einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Dies schließt Kritik im Einzelnen nicht aus: Elemente der beschlossenen Arbeitsmarktreformen, beispielsweise im Bereich des Kündigungsschutzes, sind zu zaghaft angegangen worden. In nicht unwichtigen Details der einzelnen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen, beispielsweise bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wurden wesentliche Anreizeffekte nicht hinreichend beachtet. Der Sachverständigenrat legt deshalb in seinem aktuellen Jahresgutachten konkretisierende und ergänzende Vorschläge für Reformen auf dem Arbeitsmarkt vor.

Auf anderen Feldern wurden wichtige Weichenstellungen versäumt: Im Gesundheitswesen stellt das GKV-Modernisierungsgesetz zwar einen ersten Schritt hin zu einer umfassenderen Gesundheitsreform dar. Eine richtungsweisende Neuorientierung der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde jedoch noch nicht in Angriff genommen. Der Sachverständigenrat erneuert deshalb sein Plädoyer für eine Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung über ein Gesundheitsprämienmodell.

Erhebliche Sorge bereitet in diesem Jahr die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Mit einem staatlichen Defizit von 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wurde die Vorgabe des Stabilitäts- und Wachstumspakts im zweiten Jahr in Folge verletzt. Und auch im kommenden Jahr wird es voraussichtlich nicht gelingen, die Defizitquote unter die 3-vH-Grenze zurückzuführen. Dies bedroht den Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner Substanz. Vor dem Hintergrund der gegen Deutschland, Frankreich und Portugal laufenden Defizitverfahren spricht sich der Sachverständigenrat für eine strikte Anwendung der Regeln des Pakts aus. Ein erneutes Überschreiten der Defizitgrenze im kommenden Jahr, ohne dass dies mit Sanktionen verbunden wäre, riskiert die Demontage des Pakts.

Konsolidierungsbedarf besteht nicht nur mit Blick auf die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine Analyse der langfristigen Belastungen für die öffentlichen Haushalte und Sozialsysteme aus der zukünftigen demographischen Entwicklung zeigt, dass bei unveränderter Politik die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht gewährleistet ist. Erforderlich ist demnach das Nutzen weiterer Konsolidierungsspielräume. Die Bereitschaft, entschlossen Subventionen abzubauen, ist gegenwärtig vorhanden. Der Sachverständigenrat diskutiert in seinem aktuellen Jahresgutachten die Grundelemente einer solchen Konsolidierungsstrategie und schlägt den Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in einem Gesamtvolumen von mindestens 25 Mrd Euro vor.

Im Bereich der Steuerpolitik bestehen gegenwärtig erhebliche Defizite. Das deutsche Einkommensteuerrecht wird zunehmend als chaotisch wahrgenommen. Steuerpolitische Einzelmaßnahmen fügen sich nicht in eine erkennbare Systematik ein: Der deutschen Steuergesetzgebung fehlt das Leitbild, an dem sich die Haushalte und Investoren in ihrer Einkommensdisposition langfristig ausrichten könnten. Der Sachverständigenrat stellt in diesem Zusammenhang zwei grundlegende Reformoptionen zur Diskussion und plädiert für eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung mit einem Übergang zu einer dualen Einkommensteuer. Hierbei werden die unterschiedlichen Einkunftsarten zu zwei Kategorien zusammengefasst: Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen. Kapitaleinkommen werden mit einem niedrigen proportionalen Satz besteuert, Arbeitseinkommen – einschließlich der Unternehmerlöhne – werden weiterhin progressiv besteuert. Der Steuersatz auf Kapitaleinkommen sollte bei etwa 30 vH liegen; bei den Arbeitseinkommen könnte sich der Eingangssteuersatz auf 15 vH und der Spitzensatz auf etwa 35 vH belaufen. Die Körperschaftsteuer wird in eine umfassende Besteuerung der Kapitaleinkommen integriert. Die Gewerbesteuer/Gemeindewirtschaftssteuer ist durch ein System kommunaler Zuschläge auf die Steuern auf Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen zu ersetzen. Ein solch grundlegender Umbau des Steuersystems beseitigt die zahlreichen Verzerrungen, die das heutige System an

der Schnittstelle von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung aufweist, es schafft ein investitionsfreundlicheres Umfeld und stärkt so die Wachstumskräfte der deutschen Volkswirtschaft.

5. Der gesetzlichen Regelung entsprechend schied Professor Dr. Dr. h.c. Horst Siebert, Kiel, am 28. Februar 2003 aus dem Sachverständigenrat aus. Herr Siebert hat dem Sachverständigenrat zwölf Jahre angehört.

Als Nachfolger von Herrn Siebert wurde Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz, Mannheim, durch den Bundespräsidenten für die Amtsperiode bis zum 28. Februar 2008 in den Sachverständigenrat berufen.

6. Der Sachverständigenrat hatte Gelegenheit, mit dem Bundeskanzler, dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit sowie der Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung aktuelle wirtschafts- und sozialpolitische Fragen zu erörtern.

7. Der Präsident, der Vizepräsident und weitere Mitglieder des Vorstands der Deutschen Bundesbank standen wie in den vergangenen Jahren dem Sachverständigenrat für ein Gespräch über die wirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung sowie über konzeptionelle und aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik zur Verfügung.

Mit Unterstützung der Deutschen Bundesbank konnten der Sachverständigenrat und das Ifo Institut, München, am 28. März 2003 eine Konferenz zum Thema „Arbeitsmarktreformen im Niedriglohnbereich“ durchführen.

8. Ein ausführliches Gespräch über aktuelle arbeitsmarktpolitische Themen führte der Sachverständigenrat mit dem Vorstandsvorsitzenden, einem Mitglied des Vorstands und leitenden Mitarbeitern der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, hat dem Sachverständigenrat Datenmaterial aus seinem Betriebspanel zur Verfügung gestellt.

9. Mit Dr. Klaus Regling, Generaldirektor bei der Europäischen Kommission, diskutierte der Sachverständigenrat die konjunkturelle Lage und die wirtschaftlichen Aussichten für das Jahr 2004 in den Ländern der Europäischen Union sowie Fragen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Aspekte der Erweiterung der Europäischen Union.

10. Wie in jedem Jahr konnte der Sachverständigenrat auch in diesem Jahr mit den Präsidenten und leitenden Mitarbeitern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks sowie mit führenden Vertretern des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages aktuelle wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragestellungen erörtern.

11. Mit den Konjunkturexperten der sechs großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute diskutierte der Sachverständigenrat die Lage der deutschen Wirtschaft sowie weltwirtschaftliche Perspektiven.

12. Mit Herrn Karl-Burkhard Caspari, Vizepräsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bonn, führte der Sachverständigenrat ein Gespräch zur Situation der Versicherungswirtschaft.

13. Professor Dr. Christoph Spengel, Gießen, hat für den Sachverständigenrat eine ausführliche Expertise über Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung in Deutschland erstellt und umfangreiche Berechnungen zu den gegenwärtigen Kapitalkosten und effektiven Steuerbelastungen durchgeführt.

14. In einer gemeinsamen Expertise haben Professor Dr. Hans Fehr, Würzburg, und Dr. Heinrich Jess, Berlin, die Anreiz- und Verteilungswirkungen des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften sowie einer Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgezeigt und hierzu umfangreiche Berechnungen durchgeführt.

15. Professor Dr. Bernd Raffelhüschen, Freiburg i. Br., und seine Mitarbeiter haben für den Sachverständigenrat Berechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland (Generationenbilanzierung) entsprechend den Vorgaben des Rates vorgelegt.

16. In einer Expertise hat Professor Dr. Friedrich Breyer, Konstanz, zur Frage der Reform der Systeme der Sozialen Sicherung Stellung genommen.

17. Das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, Abteilung Rechnungslegung und Steuern, hat den Rat in Fragen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Einführung der dualen Einkommensteuer in Deutschland beraten.

18. Professor Dr. Dr. h.c. mult. Bernd Rüthers, Konstanz, stand dem Sachverständigenrat in Fragen des gesetzlichen Kündigungsschutzes zur Seite.

19. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag hat auch in diesem Jahr wieder die Ergebnisse der mit dem Sachverständigenrat erarbeiteten Herbstumfrage, die die Kammern durchgeführt haben, erörtert und dadurch die Urteilsbildung des Rates über die wirtschaftliche Lage der Unternehmen und die Perspektiven für das kommende Jahr sehr erleichtert. Der Sachverständigenrat weiß es sehr zu schätzen, dass die Kammern und ihre Mitglieder die nicht unerheblichen zeitlichen und finanziellen Belastungen auf sich nehmen, die mit dieser regelmäßigen Umfrage verbunden sind.

20. Umfangreiches Datenmaterial für seine Analysen über wichtige Industrieländer und für seine geld- und währungspolitischen Ausführungen stellten die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Internationale Währungsfonds, die Europäische Zentralbank, die Deutsche Bundesbank und die Europäische Kommission dem Rat zur Verfügung.

Ergänzende Informationen zu ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen (Arbeitslosengeld II, Kapital für Arbeit, Berufsausbildung) erhielt der Rat vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der KfW sowie vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Botschaften, Ministerien und Zentralbanken des Auslands haben den Rat in vielfältiger Weise unterstützt.

21. Bei den Abschlussarbeiten an dem vorliegenden Gutachten fanden wir wieder wertvolle Unterstützung durch Professor Dr. Peter Trapp, Münster. Ihm gilt der besondere Dank des Rates.

22. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt war auch in diesem Jahr ausgezeichnet. Wie in den vergangenen Jahren haben sich viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes in weit über das Normale hinausgehendem Maße für die Aufgaben des Rates eingesetzt. Dies gilt besonders für die Angehörigen der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat. Der Geschäftsführer, Herr Leitender Regierungsdirektor Wolfgang Glöckler, und sein Stellvertreter, Herr Oberregierungsrat Bernd Schmidt, sowie die ständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Frau Anita Demir, Frau Monika Scheib, Herr Klaus-Peter Klein, Herr Uwe Krüger, Herr Volker Schmitt und Herr Hans-Jürgen Schwab, haben den Rat mit Tatkraft und Anregungen hervorragend unterstützt. Allen Beteiligten zu danken, ist uns ein ganz besonderes Anliegen.

Die Statistischen Ämter stellten dem Sachverständigenrat für eine Untersuchung der Verteilung der Markteinkommen und der Einkommensteuerschuld in Deutschland faktisch anonymisiertes Stichprobenmaterial aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die Veranlagungsjahre 1992, 1995 und 1998 zur Verfügung.

23. Auch dieses Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat ohne die unermüdliche Arbeit seiner wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht

erstellen können. Dem Stab des Rates gehörten während der Arbeiten an diesem Gutachten an:

Dr. Martin Albrecht, Dr. Elke Baumann, Dr. Oliver Bode, Diplom-Volkswirt Michael Böhmer, Dr. Christhart Bork, Dr. Annette Fröhling, Dr. Martin Gasche, Dr. Rafael Gerke und Dr. Stephan Kohns.

Ein besonderes Maß an Verantwortung für die wissenschaftliche Arbeit des Stabes hatte der Generalsekretär des Sachverständigenrates, Diplom-Volkswirt Jens Ulbrich, zu tragen. Sein Vorgänger, Dr. Jens Weidmann, hat bis zu seinem Ausscheiden im Frühjahr 2003 wertvolle Anregungen für dieses Jahresgutachten gegeben.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 7. November 2003

Wolfgang Franz **Jürgen Kromphardt** **Bert Rürup** **Axel A. Weber** **Wolfgang Wiegard**

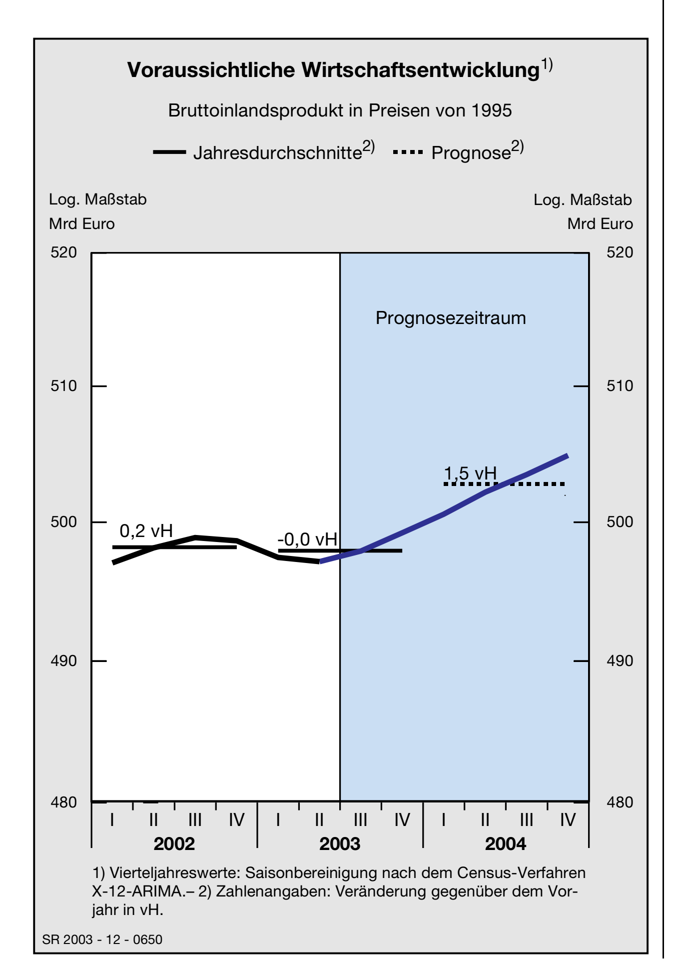
ERSTES KAPITEL

Eine kürzere Fassung

Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren

1. In Deutschland dauerte die wirtschaftliche Schwächephase das dritte Jahr in Folge an. Das Bruttoinlandsprodukt stagnierte (Schaubild 1). Die Hoffnung des vergangenen Jahres auf eine sich allmählich kräftigende Erholung zerschlug sich im Frühjahr durch die Abkühlung des weltwirtschaftlichen Umfelds und durch die Auswirkungen der Euro-Aufwertung. Dies drückte sich in zurückgehenden Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts und in einer deutlichen Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt aus. Ab der Jahresmitte erholte sich die Exportkonjunktur vor dem Hintergrund einer Belebung der Weltwirtschaft merklich und trug maßgeblich zu den leicht positiven Zuwachsraten der Produktion in diesem Zeitraum bei. Die Binnennachfrage blieb erneut sehr schwach; der außenwirtschaftliche Funke sprang in diesem Jahr nicht auf die inländische Verwendung über. Die Aussichten für das nächste Jahr lassen zwar etwas Licht am konjunkturellen Horizont erkennen; mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion um 1,5 vH bleibt die Erholung jedoch verhalten und wird noch nicht zu einer verringerten Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten beitragen.

Schaubild 1



1) Vierteljahreswerte: Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

Die Prognose für die gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate unterstellt den gesetzgeberischen Status quo zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung. Berücksichtigt wurden diejenigen steuerpolitischen Maßnahmen, die in diesem Jahr mit Wirkung für das kommende Jahr bereits gesetzlich beschlossen sind und solche Maßnahmen, die – obgleich noch nicht verabschiedet – nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. In einer Alternativrechnung wurde unterstellt, dass die im Bundesrat zustimmungspflichtigen Maßnahmen, also vor allem das geplante Vorziehen der Steuerreform und die Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes – mit den von der Bundesregierung veranschlagten Entlastungs- und Belastungseffekten für die öffentlichen Haushalte –, für das kommende Jahr realisiert werden. Unter diesen Annahmen ergibt sich ein Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahr von 1,7 vH. Die geringfügigen Unterschiede in den Zuwachsraten erklären sich dadurch, dass sich die in der Alternativrechnung ergebende Nettoentlastung der Haushalte und Unternehmen durch das Vorziehen der Steuerreform in Höhe von 15,6 Mrd Euro aufgrund der diversen finanzpolitischen Sparmaßnahmen auf knapp 4 Mrd Euro reduziert.

2. Für die Frage der Intensität der konjunkturellen Belebung ist das **Wachstum des Produktionspotentials** ein entscheidender Einflussfaktor, denn es signalisiert das Tempo, mit dem eine Volkswirtschaft in der mittleren Frist spannungsfrei wachsen kann. Je niedriger das Potentialwachstum ist, desto eher stößt ein Aufschwung an vorhandene Kapazitätsgrenzen und desto eher wird bei negativen konjunkturellen Impulsen ein Zustand der gesamtwirtschaftlichen Stagnation erreicht. Dem Potentialwachstum kommt damit sowohl für die Konjunkturanalyse, als auch für die Wirtschaftspolitik eine entscheidende Bedeutung zu. Eine empirische Analyse des Produktionspotentials unter Verwendung unterschiedlicher Schätzverfahren zeigt, dass sich das Potentialwachstum in Deutschland in den zurückliegenden Jahren merklich verlangsamt hat und gegenwärtig bei rund 1,5 vH liegen dürfte (Ziffern 734 ff.). Die Unterauslastung der

gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten betrug im vergangenen Jahr etwa 1,0 vH. Diese Werte deuten ebenfalls darauf hin, dass die konjunkturelle Erholung eher verhalten ausfallen wird. Das Potentialwachstum ist allerdings keine Naturkonstante, sondern durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflussbar (JG 2002 Ziffern 205 ff.).

3. Die Gründe für die Wachstumsschwäche sind vom Sachverständigenrat vielfach diagnostiziert und Wege zu ihrer Beseitigung aufgezeigt worden. In den vergangenen Monaten hat die Bundesregierung zahlreiche Reformen auf den Weg gebracht. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt, aber auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist angesichts der belastenden Finanzprobleme eine Reihe langfristig angelegter Anpassungsmaßnahmen beschlossen worden. Schließlich wurde im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung ein erster Schritt in Richtung einer umfassenden Gesundheitsreform eingeleitet. Gegenwärtig ist für viele der Reformmaßnahmen noch nicht hinreichend klar, in welcher Form sie den komplizierten Gesetzgebungsprozess verlassen werden; eine abschließende Beurteilung des „deutschen Reformherbstes“ ist deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Betrachtet man aber die bereits beschlossenen Maßnahmen und die Grundtendenz der sich noch im parlamentarischen Verfahren befindenden Vorschläge, dann fällt das Gesamturteil positiv aus. Die noch vor Jahresfrist richtungslose Politik hat in den vergangenen Monaten insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt ein Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das mehr ist als nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dies schließt Kritik nicht aus: Einzelne Elemente der beschlossenen Arbeitsmarktreformen, beispielsweise im Bereich des Kündigungsschutzes, sind zu zaghaft angegangen worden; in nicht unwichtigen Details der einzelnen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen, beispielsweise bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wurden wesentliche Anreizeffekte nicht hinreichend beachtet. Schließlich hat man in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine richtungsweisende Weichenstellung sowohl auf der Finanzierungsseite als auch auf der Leistungsseite in diesem Jahr versäumt. Bemerkenswert ist aber dennoch, dass sich das Diskussionsklima in der Politik spürbar gewandelt hat: Sowohl für die Regierungsparteien als auch für die Opposition liegen von Kommissionen ausgearbeitete Entwürfe zu einer weitergehenden Reform der Sozialsysteme vor, die bei allen Unterschieden dennoch richtungsweisende Gemeinsamkeiten enthalten. Angesichts der Tatsache, dass der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten die Reformen für die Sozialversicherungen ausführlich thematisiert hat, und da die Regierungskommission viele der Vorschläge aufgriff, werden in diesem Jahresgutachten keine weiteren Vorschläge unterbreitet, sondern die Ergebnisse der Rürup-Kommission dargestellt und kommentiert. Für den Bereich des Arbeitsmarkts stellt der Sachverständigenrat in diesem Jahr Vorschläge zur Diskussion, die die Ausführungen des letztjährigen Gutachtens konkretisieren und ergänzen.

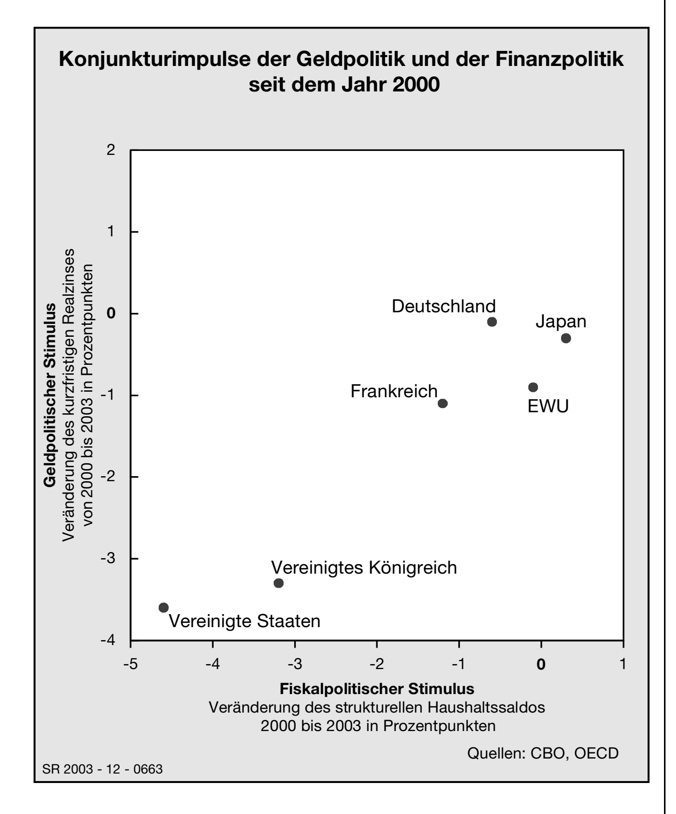
4. Die Auswirkungen der anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephase zeigten sich in diesem Jahr in aller Deutlichkeit in den öffentlichen Haushalten. Die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde mit 4,1 vH erneut deutlich überschritten, und auch im kommenden Jahr wird es aller Voraussicht nach nicht gelingen, die 3 vH-Vorgabe aus Brüssel einzuhalten. Zwar ist ein nicht unbedeutender Teil der hohen Neuverschuldung durch die schlechte Konjunktur bedingt; eine Kreditaufnahme, die bei einem gegenüber dem Vorjahr kaum verschlechterten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts allein für den Bundeshaushalt die Planansätze in diesem Jahr um mehr als das Doppelte überstieg, signalisiert aber auch, dass die öffentlichen Haushalte einer Neuausrichtung bedürfen: Vor allem geht es darum, verlässliche Rahmenbedingungen für die Einkommensperspektiven und Einkommensdispositionen der Unternehmen und Haushalte zu schaffen. Angesichts der aus dem Ruder laufenden staatlichen Defizite verlangt dies zum einen die Formulierung und Durchsetzung einer schlüssigen und auf Dauer angelegten Strategie zur Rückführung der staatlichen Kreditaufnahme. Die Politik hat hier in diesem Jahr bereits beträchtliche mittelfristige Konsolidierungsschritte, vor allem in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in der Gesetzlichen Krankenversicherung, eingeleitet. Die Umsetzung der diversen steuerpolitischen Maßnahmen ist jedoch gegenwärtig mit vielen Fragezeichen versehen. Zudem mangelt es den zahlreich vorgetragenen Sparmaßnahmen an einer klaren Systematik. Der Sachverständigenrat widmet deshalb der Frage der Haushaltskonsolidierung besondere Aufmerksamkeit. Grundsätzlich liegt in der Steuerpolitik gegenwärtig vieles im Argen: Es ist vor allem kein konsistentes Leitbild erkennbar, an dem sich die Steuergesetzgebung ausrichtet. Ohne ein solches Leitbild aber fehlt es den steuerpolitischen Einzelmaßnahmen an Systematik, und einzelne Maßnahmen werden vielfach als widersprüchliche Ad-hoc-Interventionen wahrgenommen. Dieses steuerpolitische Chaos verstärkt – über das dem Wirtschaftsgeschehen ohnehin inhärente Ausmaß hinaus – die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Einkommensentwicklung und Ertragserwartungen und ist Gift für einen robusten Aufschwung aus eigener Kraft. Verlässlichkeit erfordert zudem, die mittelfristigen und langfristigen Folgen der Finanzpolitik und der Sozialpolitik in den Blick zu nehmen. Insbesondere durch die demographischen Veränderungen in den kommenden Jahrzehnten ist ohne grundlegende Politikänderungen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bedroht.

Die Diskussion wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen im Bereich der Finanzpolitik steht deshalb im Vordergrund des diesjährigen Jahresgutachtens, das unter den Titel „Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ gestellt wurde.

I. Weltwirtschaft: Aufschwung bei anhaltenden Unsicherheiten

5. Geopolitische Unsicherheiten im Vorfeld des Kriegs im Irak sowie die Verbreitung der Lungenkrankheit SARS dämpften die konjunkturelle Dynamik der **Weltwirtschaft** zu Beginn dieses Jahres. Nach dem raschen Ende der militärischen Konflikthandlungen und begünstigt durch eine Erholung an den internationalen Finanzmärkten hellte sich das internationale Stimmungsbild ab dem Frühjahr auf. Die positiven Signale der Vertrauensindikatoren schlugen sich ab der Jahresmitte auch zunehmend in den Produktionsdaten nieder. Vor allem in den Vereinigten Staaten und in Japan übertraf das Ausmaß der Erholung die allgemeinen Erwartungen (Tabelle 1). In Europa hingegen verlief die konjunkturelle Entwicklung gedämpft, gleichwohl stellte sich auch hier eine leichte Verbesserung in der zweiten Jahreshälfte ein. Gestützt wurde die weltwirtschaftliche Dynamik durch eine stimulierende Ausrichtung der Geld- und Finanzpolitik in den großen Wirtschaftsräumen mit allerdings markanten Unterschieden in der Intensität der diskretionären Impulse (Schaubild 2).

Schaubild 2



6. Niedrige Inflationsraten, die bereits reichlich vorhandene Liquiditätsausstattung sowie die Erwartung, dass die Notenbanken in den Industriestaaten auf absehbare Zeit nicht die zinspolitischen Zügel straffen werden, führten in der ersten Jahreshälfte auf den internationalen Finanzmärkten zu einem kräftigen Rückgang der langfristigen Zinsen. Die Renditen langfristiger Staatsanleihen erreichten in zahlreichen Ländern den niedrigsten Stand seit mehr als 40 Jahren. Ab der Jahresmitte kam es infolge des zunehmenden Optimismus darüber, dass die Talsohle der weltwirtschaftlichen Entwicklung durchschritten sei, aber auch infolge der stärker in das Blickfeld der Anleger rückenden gestiegenen Budgetdefizite zu einem deutlichen Anstieg der langfristigen Nominalzinsen. Gemessen an ihren langjährigen

Tabelle 1

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ausgewählten Ländergruppen und Ländern

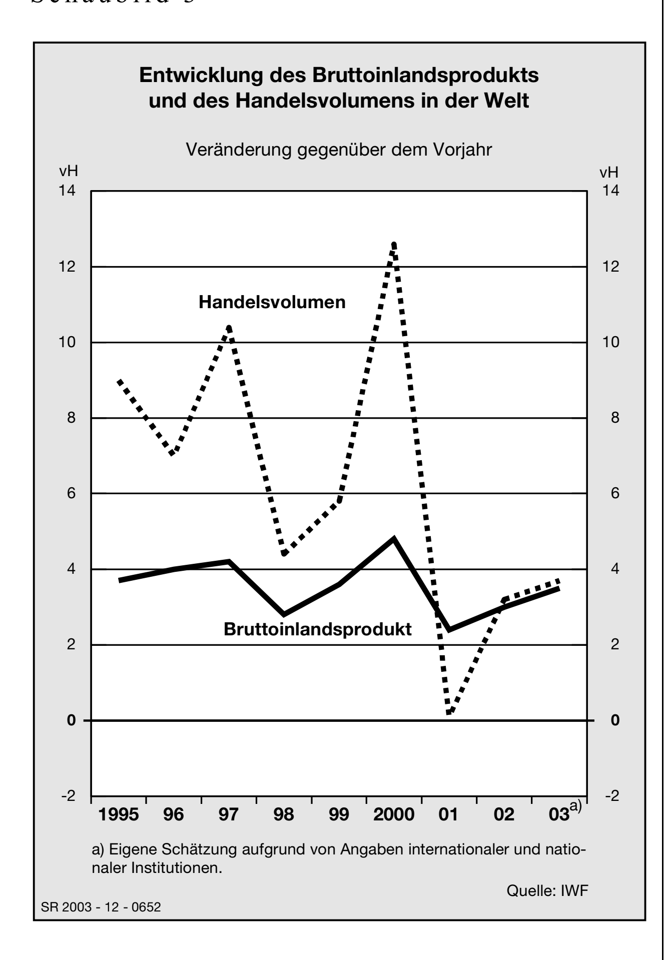
Ländergruppe/Land	Bruttoinlandsprodukt (real)[1]		Anteil an der Ausfuhr[2] Deutschlands
	2003	2004	2002
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH[3]		vH
Europäische Union[4]	+ 0,7	+ 1,9	54,7
Euro-Raum[4]	+ 0,4	+ 1,8	42,6
darunter:			
Deutschland	- 0,0	+ 1,5	X
Frankreich	+ 0,2	+ 1,7	10,8
Italien	+ 0,4	+ 1,5	7,3
Niederlande	- 0,7	+ 0,9	6,1
Vereinigtes Königreich	+ 2,0	+ 2,9	8,4
Vereinigte Staaten	+ 2,9	+ 4,0	10,3
Japan	+ 2,7	+ 1,8	1,9
Mittel- und Osteuropa[5]	+ 3,3	+ 3,8	8,8
Lateinamerika[6]	+ 1,0	+ 3,7	2,0
Südostasiatische Schwellenländer[7]	+ 3,0	+ 4,6	3,5

1) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 2) Spezialhandel. Vorläufige Ergebnisse. - 3) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr für die Ländergruppen sind gewichtet mit ihren Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt der Welt in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten im Jahr 2002. - 4) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind gewichtet mit den Anteilen am realen Bruttoinlandsprodukt (in Euro) der Europäischen Union im Jahr 2002. - 5) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. - 6) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela. - 7) Hongkong (China), Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand.

Durchschnitten lagen diese aber auch zum Jahresende immer noch auf einem niedrigen Niveau.

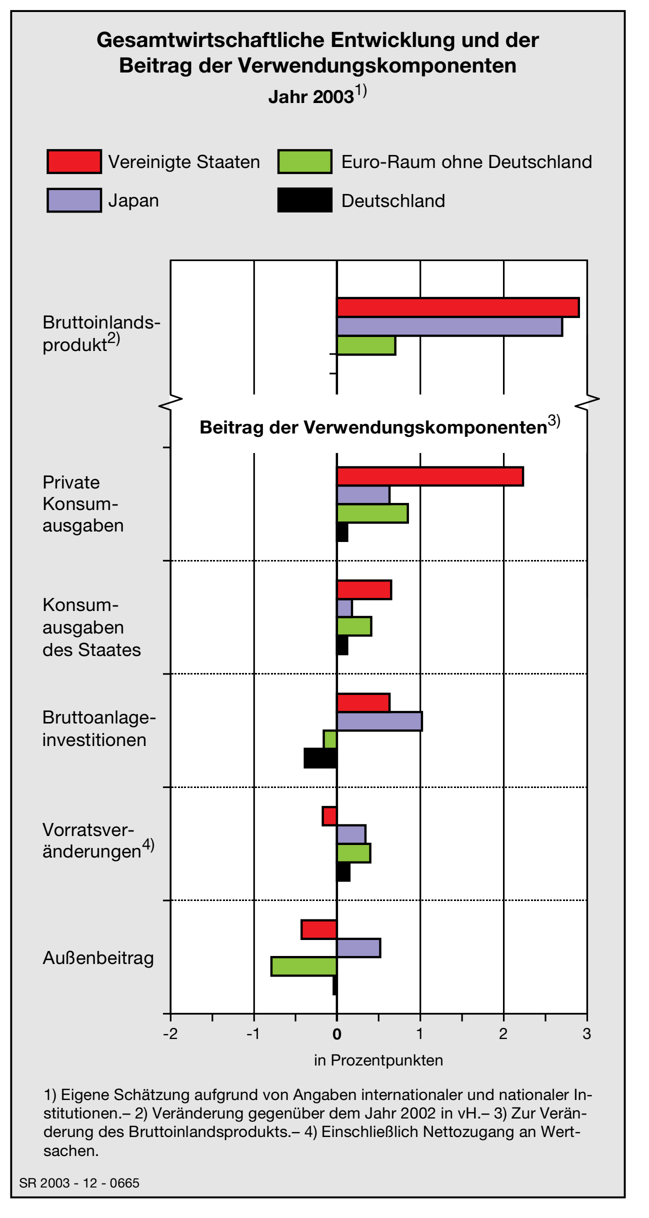
7. Nicht zuletzt aufgrund der schwachen Entwicklung in der Europäischen Währungsunion nahm die weltweite Produktion im Jahresdurchschnitt mit 3,5 vH lediglich wenig stärker zu als im vergangenen Jahr. Die Kapazitätsauslastung im globalen Maßstab lag in diesem Jahr noch geringfügig niedriger als in der Abschwungsphase zu Beginn der neunziger Jahre. Das Welthandelsvolumen expandierte in diesem Jahr mit 3,7 vH nur wenig mehr als das globale Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 3).

Schaubild 3



8. Die Konjunktur in den **Vereinigten Staaten** blieb zu Beginn des Jahres verhalten. Nach einem schwachen ersten Quartal kam es dann vor allem aufgrund gesunkener geopolitischer Unsicherheiten zu einer kräftigen Erholung. Im dritten Quartal verzeichnete die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts nach ersten vorläufigen Schätzungen die stärkste Dynamik seit dem Jahr 1984. Der Aufschwung wurde maßgeblich begünstigt durch die überaus expansive Ausrichtung der Geldpolitik und der Finanzpolitik: Die privaten und öffentlichen Konsumausgaben waren Motor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Schaubild 4). Der private Konsum wurde durch die neuerliche Zinssenkung der US-amerikanischen Notenbank und durch zusätzliche steuerliche Entlastungen gestützt. Der Zielsatz für Tagesgeld (Federal Funds Rate) liegt seit Juni bei 1 %, dem niedrigsten Wert

Schaubild 4



seit 45 Jahren. Im Verlaufe des Jahres erreichten auch die Renditen der langfristigen staatlichen Schuldtitel Tiefstände, die letztmals im Jahr 1958 zu beobachten waren. Das niedrige Zinsniveau wirkte zusätzlich belebend auf den Konsum, da es den Verbrauchern erlaubte, bestehende Hypothekenkredite zu niedrigeren Sätzen zu refinanzieren und dadurch frei werdende Mittel zu Konsumzwecken zu verwenden. Mit dem Anstieg der langfristigen Zinsen ab der Jahresmitte verlor dieser Effekt

auf die Entwicklung des privaten Verbrauchs jedoch an Bedeutung.

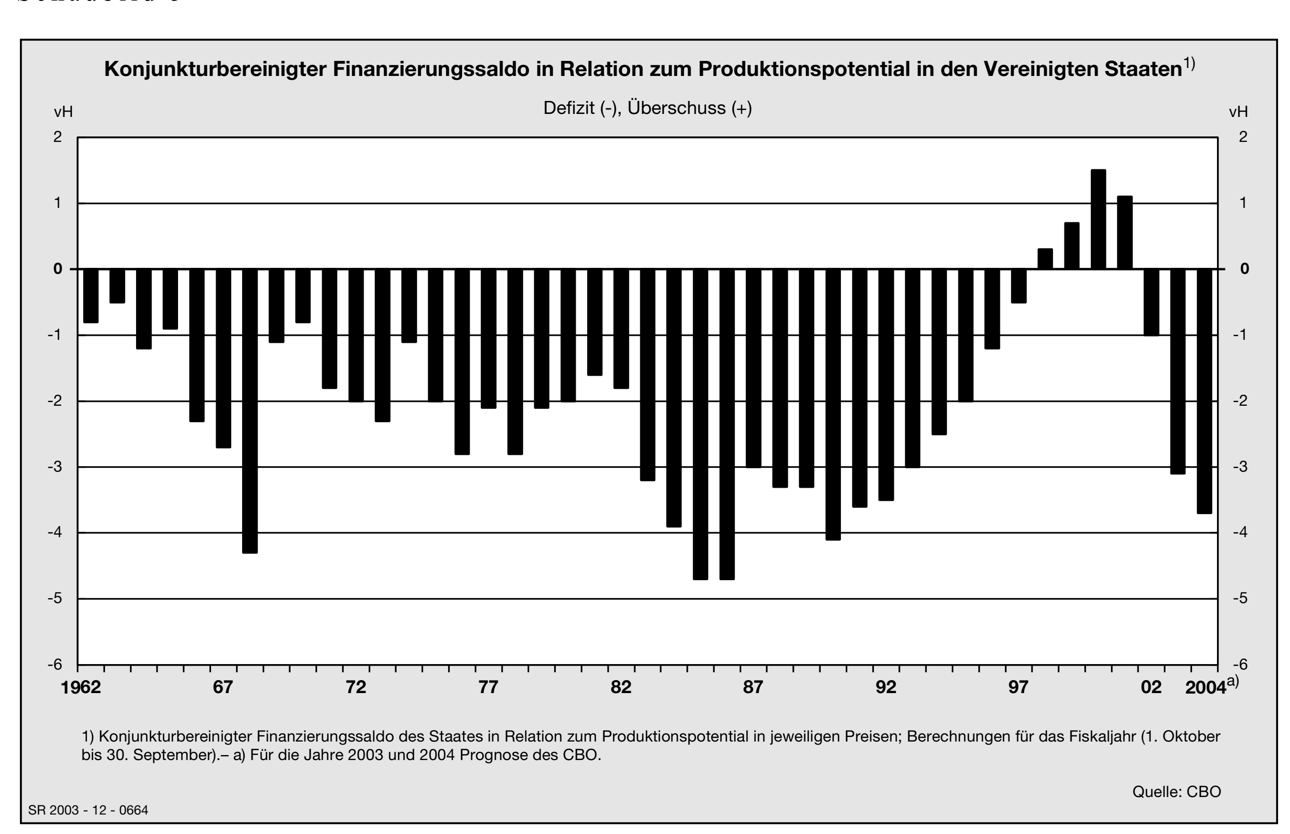
Im Unternehmensbereich machte die Bilanzkonsolidierung weitere Fortschritte. Die Verschuldung der nichtfinanziellen Unternehmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, die von Anfang des Jahres 1998 bis Ende des Jahres 2001 um mehr als zehn Prozentpunkte zunahm, hat sich seitdem stabilisiert. Die Bilanzbereinigung der Unternehmen hatte deren Investitionsbereitschaft in den vergangenen Jahren merklich gedämpft. Seit dem zweiten Quartal war jedoch eine zunehmende Dynamik bei den Bruttoanlageinvestitionen zu verzeichnen, so dass der Aufschwung an Breite gewann.

Die gedämpfte Entwicklung zu Jahresbeginn führte allerdings dazu, dass mit einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr von 2,9 vH das Potentialwachstum erneut, wenn auch nur noch leicht unterschritten wurde.

9. Angesichts des an Fahrt gewinnenden Aufschwungs rückte die mittelfristige Ausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik stärker in den Blickpunkt. Insbesondere die Finanzpolitik hat in diesem Jahr erneut das öffentliche Defizit merklich ausgeweitet. Der Großteil des Defizitanstiegs beruhte auf zusätzlichen steuerlichen Entlastungen sowie gestiegenen Verteidigungsausgaben. Damit erhöhte sich das konjunkturbereinigte Defizit im Fiskaljahr 2003 auf 3,1 vH in Relation zum nominalen Produktionspotential. Das konjunkturbereinigte Defizit wird im kommenden Fiskaljahr voraussichtlich nochmals um rund 0,6 Prozentpunkte ansteigen. Die Verschlechterung der US-amerikanischen Haushaltsposition seit dem Jahr 2000 hat, gemessen am konjunkturbereinigten Defizit, die Konsolidierungserfolge der neunziger Jahre vollständig eliminiert (Schaubild 5).

Konjunkturbereinigte Defizite in dieser Größenordnung werden in den kommenden Jahren schwer aufrechtzuerhalten sein. Dies nicht zuletzt, weil auch in den Vereinigten Staaten in der absehbaren Zukunft Belastungen aus der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden. Die allmähliche Rücknahme der fiskalischen Stimuli und die Rückkehr zu einer tragfähigen Haushaltspolitik ist auch angesichts des sich abermals ausweitenden Leistungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten ein Thema von erheblicher Relevanz für die Weltwirtschaft. Eine abrupte Anpassung der Leistungsbilanz ginge vermutlich mit einer weiteren massiven Abwertung des US-Dollar einher. Dies stellt ein nicht zu vernachlässigendes Risiko für die konjunkturelle Entwicklung in Europa und damit auch in Deutschland dar.

Schaubild 5



10. Besser als erwartet verlief die Entwicklung in **Japan**; das Bruttoinlandsprodukt nahm mit einer Rate von 2,7 vH zu. Hierfür war insbesondere die private Investitionstätigkeit verantwortlich. Im zweiten Halbjahr wirkten zusätzlich positive Impulse von der Exportseite. Die Tatsache, dass die konjunkturelle Dynamik nicht durch zusätzliche staatliche Stimulierungsmaßnahmen verursacht war, begründet einen vorsichtigen Optimismus, dass die zweitgrößte Volkswirtschaft ihre langanhaltende Stagnationsphase allmählich überwinden könnte. Dennoch bestehen nicht unerhebliche Risiken für eine nachhaltige Erholung: Die Deflation hat das Land weiterhin im Griff; die Arbeitslosigkeit verharrt auf einem für japanische Verhältnisse sehr hohen Niveau und die Probleme im Finanzsektor bestehen weiterhin. Die Quasi-Verstaatlichung einer japanischen Großbank in diesem Jahr war ein deutliches Signal, dass die Schwierigkeiten im Bankensektor alles andere als überwunden sind. Der monetäre Transmissionsprozess ist weiterhin gestört: Eine fortgesetzt massive Ausweitung der Zentralbankgeldmenge schlägt sich nicht in den breiten Geldmengenaggregaten und der Kreditentwicklung nieder.

11. In den Schwellenländern **Südostasiens** kam es in diesem Jahr zu einer leicht schwächeren Entwicklung: Der Einfluss der Lungenkrankheit SARS, aber auch binnenwirtschaftliche Probleme in einer Reihe von Ländern führten insbesondere in der ersten Jahreshälfte zu einer merklichen Eintrübung. Mit der globalen konjunkturellen Belebung und der anziehenden Nachfrage insbesondere nach Produkten der Informations- und Kommunikationstechnologien seitens der Industrieländer verbesserte sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung jedoch im Jahresverlauf zunehmend. Trotz der vorhandenen hemmenden Einflussfaktoren bildeten die Staaten des asiatisch-pazifischen Raums erneut die am dynamischsten wachsende Region der Weltwirtschaft. Insbesondere China erwies sich mit Zuwachsraten von über 7 vH in den vergangenen Jahren als weitgehend robust gegenüber negativen externen Einflüssen. Hier treten gegenwärtig allerdings strukturelle Probleme stärker in den Vordergrund der Diskussion, vor allem im Bankenbereich. Ihre Beseitigung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine allmähliche Flexibilisierung des Wechselkurses.

12. Die konjunkturelle Dynamik im **Euro-Raum** kam in der ersten Jahreshälfte zum Erliegen. Die Bruttoanlageinvestitionen verringerten sich nochmals und enttäuschten die Hoffnungen des Vorjahres auf ein Ende der Investitionszurückhaltung. Der kräftigste negative Impuls ging jedoch von der Außenwirtschaft aus: Die Exporte sanken wechselkursbedingt in den ersten beiden Quartalen mit einer annualisierten Rate von über 4 vH gegenüber dem zweiten Halbjahr des Jahres 2002. Stützend wirkten einzig die privaten und staatlichen Konsumausgaben. Die weltwirtschaftliche Erholung ab der Jahresmitte erreichte den Euro-Raum mit zeitlicher Verzögerung und auch nur in abgeschwächter Form. Sie führte zu einer merklichen Belebung der Ausfuhr. Die Investitionstätigkeit blieb weiterhin schwach. Im Jahresdurchschnitt nahm die Produktion um 0,4 vH zu. Gemessen an früheren konjunkturellen Abschwüngen erwies sich im aktuellen Zyklus der Arbeitsmarkt als erstaunlich robust. Zwar stagnierte die Beschäftigung mehr oder weniger seit Ende des Jahres 2002, aber angesichts einer ebenfalls stagnierenden Produktion wären eher stärkere Rückgänge der Zahl der Beschäftigten zu erwarten gewesen. Gleiches galt mit umgekehrtem Vorzeichen für die Arbeitslosenquote. In beiden Fällen dürften sich die in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Ländern durchgeführten Arbeitsmarktreformen positiv ausgewirkt haben.

Der konjunkturelle Verbund zwischen den Mitgliedsländern der Währungsunion hat sich seit dem Jahr 1999 erkennbar verstärkt. Die kontemporäre Korrelation der nationalen gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrade hat sich zwischen den großen Volkswirtschaften des gemeinsamen Währungsgebiets erhöht, und es lässt sich eine generelle Tendenz hin zu einem stärkeren zyklischen Gleichlauf erkennen. Diese Entwicklung ist sicherlich zu einem Teil durch die Tatsache erklärbar, dass der Abschwung der letzten beiden Jahre von einer Reihe symmetrisch wirkender globaler Schocks verursacht wurde. Ungeachtet dessen bedeutet die stärkere Parallelität der Konjunkturverläufe eine willkommene Botschaft für die gemeinsame Geldpolitik, denn je weniger heterogen die Zyklen in den einzelnen Mitgliedsländern verlaufen, desto angemessener ist für sie der von der Notenbank gesetzte einheitliche Leitzins.

Die Wirtschaftspolitik im Euro-Raum setzte im Vergleich zu den Vereinigten Staaten deutlich weniger auf diskretionäre antizyklische Impulse. Das konjunkturbereinigte Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich seit dem Jahr 2000 um 0,4 Prozentpunkte auf 2,3 vH; das unbereinigte Defizit (ohne UMTS-Erlöse) verschlechterte sich durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren um 2,0 Prozentpunkte. Die Europäische Zentralbank senkte im Laufe des Jahres den Leitzins in zwei Schritten um 75 Basispunkte auf 2 %. Die Leitzinsen haben in den Ländern der Europäischen Währungsunion damit das niedrigste Niveau in der Nachkriegszeit erreicht. Die zinspolitische Lockerung erfolgte dabei als Reaktion auf die eingetrübte realwirtschaftliche Lage. Die Inflationserwartungen signalisierten zudem keine Gefahren für die mittelfristige Preisniveaustabilität. Die Geldpolitik blieb damit angesichts der schwachen konjunkturellen Entwicklung unverändert expansiv. Betrachtet man die europäische Geldpolitik seit Beginn der Währungsunion mittels der populären Taylor-Regel, dann lässt sich die vielfach anzutreffende Kritik, die Europäische Zentralbank sei in ihren Zinsentscheidungen „auf dem konjunkturellen Auge blind“, auch schon für die vergangenen Jahre nicht belegen.

Am 1. Mai kommenden Jahres wird die Europäische Union um zehn Länder erweitert. Dazu wurde mit Abschluss der Beitrittsverhandlungen sowie der Unterzeichnung und Ratifizierung des Beitrittsvertrags in die-

sem Jahr der Weg geebnet. Da alle beitretenden Länder ein deutlich geringeres Wohlstandsniveau als die bisherigen Mitgliedsländer aufweisen, wird die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union vor neue Herausforderungen gestellt. Das Einkommen je Einwohner in den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern liegt gegenwärtig bei weniger als 50 vH des EU-Durchschnitts. Zwar befinden sich diese Länder in einem realwirtschaftlichen Konvergenzprozess, sollte dieser jedoch nicht an Tempo gewinnen, wird es noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis der Einkommensrückstand zur Europäischen Union auch nur halbiert sein wird. Hinsichtlich einer späteren Teilnahme dieser Länder an der Europäischen Währungsunion dürften die öffentlichen Defizite, vor allem in den größeren Ländern, aus heutiger Sicht die höchste Hürde im Rahmen der Maastricht-Kriterien darstellen.

II. Deutschland: Außenwirtschaftliche Belebung bei schwacher Binnennachfrage

13. Die Hoffnungen auf eine konjunkturelle Belebung wurden in diesem Jahr erneut enttäuscht (Tabelle 2). Das Bruttoinlandsprodukt stagnierte im dritten Jahr in Folge. Dass es in diesem Jahr nicht zu einem positiven Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts kam, hatte seine Ursachen in einer weiterhin sehr schwachen Inlandsnachfrage und in ausgeprägt dämpfenden außenwirtschaftlichen Einflüssen in der ersten Jahreshälfte. Zu tief war nach drei Jahren der Stagnation die Skepsis über eine durchgreifende Verbesserung der Einkommensperspektiven und Ertragserwartungen bei den Haushalten und Unternehmen verankert, so dass selbst der kräftige Impuls über eine anziehende Weltkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte, der sich in einem deutlichen Exportanstieg niederschlug, nicht auf die Binnenwirtschaft übersprang. Bei einem robusten weltwirtschaftlichen Umfeld und ohne zusätzliche negative Wechselkurseinflüsse erholten sich zum Jahresende hin aber auch die Komponenten der Inlandsnachfrage allmählich.

– Die Verlangsamung der weltwirtschaftlichen Dynamik zu Beginn des Jahres und die Auswirkungen der Aufwertung des Euro führten zu einem Rückgang der **Ausfuhr** in den ersten sechs Monaten: Der Export von Waren und Dienstleistungen schrumpfte in diesem Zeitraum mit einer annualisierten Rate von über 2,5 vH gegenüber dem zweiten Halbjahr des Vorjahres. Mit der Verbesserung des internationalen Umfelds ab dem Frühjahr kam es jedoch ab dem dritten Quartal zu einer merklichen Erholung der Ausfuhren. Dies bestätigt, dass für die deutsche Ausfuhr der Einkommenseffekt eine bedeutendere Rolle spielt als der Wechselkurseffekt. Die schwache inländische Nachfrage führte zu einem Rückgang der Importe, so dass der Außenbeitrag in der zweiten Jahreshälfte den stärksten Beitrag zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts beisteuerte.

– Die **Investitionstätigkeit** war mit einem Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen um 1,9 vH auch in diesem Jahr ein belastender Faktor. Der Abschwung der Investitionen, der in der zweiten Jahreshälfte 2000 eingesetzt hatte, fand noch kein Ende. Die **Ausrüstungsinvestitionen** gingen erneut um 0,3 vH zurück. Dies kontrastierte ein wenig mit den positiven Anzeichen der Geschäftsklima-Indikatoren ab der Jahresmitte. Letztere signalisierten aber bereits auch schon im Jahr 2002 eine Erholung, die sich dann nicht in den Produktionsdaten wiederfand. In diesem Jahr dürfte die verbesserte Exportkonjunktur die Unternehmensaussichten positiv beeinflusst haben, in den Investitionszahlen schlug sich diese Entwicklung jedoch nicht nieder. Hierfür spricht auch, dass die Verbesserung der Auftragslage in der zweiten Jahreshälfte nahezu ausschließlich durch eine gestiegene Auslandsnachfrage zustande kam. Angesichts einer weiterhin unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung konnte diese auch ohne zusätzliche Erweiterungsinvestitionen befriedigt werden. Die **Bauinvestitionen** verringerten sich um 3,6 vH und trugen hauptsächlich zur negativen Entwicklung der Anlageinvestitionen bei. Mit Ausnahme des Jahres 1999 war damit in jedem Jahr seit dem Jahr 1995 ein Rückgang der Bauinvestitionen zu verzeichnen. Der Investitionsrückgang verlangsamte sich allerdings in diesem Jahr. Hieraus lässt sich jedoch noch kein deutliches Signal für ein Ende des Anpassungsprozesses im Baugewerbe ablesen, denn die Entwicklung wurde in der Hauptsache durch den Wohnungsbau verursacht, bei dem angesichts der Diskussion um die Eigenheimzulage und die Beseitigung der Flutschäden in Ostdeutschland in diesem Jahr Einmaleffekte zum Tragen kamen.

– Der **Konsum der privaten Haushalte** erholte sich nur unmerklich. Nachdem es im vergangenen Jahr erstmals seit der Vereinigung zu einem Rückgang dieser Nachfragekomponente gekommen war, blieb der Zuwachs in diesem Jahr mit 0,2 vH erneut hinter den Erwartungen zurück: Die enttäuschende Entwicklung am Arbeitsmarkt – das bezahlte Arbeitsvolumen verringerte sich um 1,1 vH – sowie die ausgeprägte Lohndrift von minus 1,2 Prozentpunkten führten zu leicht sinkenden Bruttolöhnen und -gehältern. Zusätzlich belasteten die über eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenze und Beitragssatzerhöhungen gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge die Nettolöhne und -gehälter, die um einen vollen Prozentpunkt niedriger waren als im Vorjahr. Der sich dennoch ergebende Anstieg der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte um 1,4 vH in diesem Jahr ist in der Hauptsache den empfangenen Sozialleistungen und Transfers geschuldet. Vor diesem Hintergrund und angesichts der durch die fortgesetzten Diskussionen um steuerliche und sozialpolitische Maßnahmen erzeugten Ungewissheit über die zukünftige Einkommensentwicklung blieb auch das Konsumentenvertrauen schwach.

Tabelle 2

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2000	2001	2002	2003[1)]	2004[1)]
Bruttoinlandsprodukt	vH[2)]	*2,9*	*0,8*	*0,2*	*-0,0*	*1,5*
Inlandsnachfrage[3)]	vH[2)]	*1,8*	*-0,8*	*-1,6*	*0,0*	*0,9*
Ausrüstungsinvestitionen	vH[2)]	*10,1*	*-4,9*	*-9,1*	*-0,3*	*3,0*
Bauinvestitionen	vH[2)]	*-2,6*	*-4,8*	*-5,8*	*-3,6*	*0,2*
Sonstige Anlagen	vH[2)]	*9,0*	*5,6*	*1,6*	*1,9*	*4,5*
Konsumausgaben	vH[2)]	*1,7*	*1,3*	*-0,3*	*0,3*	*0,6*
Private Haushalte[4)]	vH[2)]	*2,0*	*1,4*	*-1,0*	*0,2*	*0,8*
Staat	vH[2)]	*1,0*	*1,0*	*1,7*	*0,6*	*0,1*
Exporte von Waren und Dienstleistungen	vH[2)]	*13,7*	*5,6*	*3,4*	*1,1*	*4,8*
Importe von Waren und Dienstleistungen	vH[2)]	*10,5*	*0,9*	*-1,7*	*1,4*	*3,4*
Erwerbstätige (Inland)[5)]	Tausend	677	163	-240	-545	-122
Registrierte Arbeitslose[5)]	Tausend	-210	-37	208	323	16
Arbeitslosenquote[6)]	vH	*9,6*	*9,4*	*9,8*	*10,5*	*10,6*
Verbraucherpreise[7)]	vH	*1,4*	*2,0*	*1,4*	*1,1*	*1,2*
Finanzierungssaldo des Staates[8)]	vH	*-1,2* [a)]	*-2,8*	*-3,5*	*-4,1*	*-3,4*

1) Jahr 2003: eigene Schätzung, Jahr 2004: Prognose (Ziffern 360 ff.). - 2) In Preisen von 1995; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 3) Inländische Verwendung. - 4) Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. - 5) Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 6) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). Von 2000 bis 2002 Quelle: BA. - 7) Verbraucherpreisindex (2000 = 100); Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 8) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - a) Mit Berücksichtigung der UMTS-Lizenzeinnahmen: + 1,3 vH.

14. Die **Situation der öffentlichen Haushalte** verschlechterte sich in diesem Jahr nochmals merklich. Mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wurde die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts zum zweiten Mal in Folge deutlich überschritten. Die Defizite betrafen sämtliche Gebietskörperschaften – insbesondere den Bund und die Länder –, aber auch die Sozialversicherungen. Der Hauptanteil der Defizitausweitung in diesem Jahr entfällt allerdings auf den Bundeshaushalt, vor allem bedingt durch höhere Ausgaben aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit. Bereits im Oktober legte die Bundesregierung einen Nachtragshaushalt vor, der eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme von 18,9 Mrd Euro auf 43,4 Mrd Euro vorsah. Die höhere Neuverschuldung des Bundes überstieg seine investiven Ausgaben in Höhe von 26,7 Mrd Euro deutlich. Um nicht gegen Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz zu verstoßen, musste die Bundesregierung erneut eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklären. Neben der konjunkturell verschlechterten Haushaltsposition, in der sich das Wirken der automatischen Stabilisatoren widerspiegelt, wurde der Spielraum des Bundes aber auch durch strukturelle Faktoren wesentlich eingeengt.

Die Überschreitung der 3 vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits im vergangenen Jahr führte zu der Eröffnung eines Verfahrens bei übermäßigem Defizit durch die Europäische Kommission und den ECOFIN-Rat. Im Jahresverlauf wurde zunehmend deutlich, dass im kommenden Jahr aller Wahrscheinlichkeit nach die 3 vH-Grenze erneut überschritten wird. In Reaktion darauf zeichnete sich vor dem Hintergrund des parallelen Verfahrens gegen Frankreich ab, dass die Europäische Kommission Deutschland gegen eine Konsolidierungsvorgabe von einem Prozentpunkt der konjunkturbereinigten Defizitquote ein Überschreiten auch für das kommende Jahr zugestehen würde.

Angesichts der ausufernden Defizite hat die Bundesregierung in diesem Jahr ein steuerpolitisches und sozialpolitisches Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das den Gesamtstaat in den kommenden Jahren in be-

trächtlichem Ausmaß entlasten wird. Für das Jahr 2005 sind hierbei Einsparungen in Höhe von über 20 Mrd Euro veranschlagt, die sich bis zum Jahr 2007 auf über 26 Mrd Euro erhöhen sollen. Für das kommende Jahr bedeutet das geplante Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform jedoch einen verringerten Konsolidierungsimpuls, insbesondere für die Haushalte des Bundes und der Länder (Tabelle 3 und Tabelle 40, Seite 186). Allerdings ist neben der Frage des Vorziehens der Steuerreform ein Großteil der steuerpolitischen Einsparmaßnahmen angesichts der Zustimmungspflicht des Bundesrates in ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ungewiss. Darüber hinaus sind die Entlastungseffekte einiger Maßnahmen, beispielsweise der erwarteten Einnahmen aus der Regelung zur Steueramnestie, die mit 5 Mrd Euro veranschlagt werden, als überaus optimistisch zu betrachten.

Tabelle 3

Finanzielle Auswirkungen der Reformmaßnahmen der Bundesregierung[1]

Mio Euro[2]

	2004	2005	2006	2007
Bund	- 2 834	+ 7 347	+ 7 733	+ 8 607
Länder	- 4 126	+ 2 699	+ 3 235	+ 3 529
Gemeinden	+ 1 443	+ 4 020	+ 4 194	+ 4 980
Sozialversicherungen	+ 6 260	+ 5 350	+ 6 250	+ 6 750
Insgesamt	+ 2 643	+21 916	+23 912	+26 366

1) Haushaltsbegleitgesetz 2004, Reform der Gewerbesteuer, Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II, Steueränderungsgesetz 2003, Alterseinkünftegesetz, Zweites und Drittes Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze, Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, GKV-Modernisierungsgesetz, Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze; zu den Einzelheiten siehe Tabelle 40, Seite 186. - 2) Belastungen (-).

15. Im Zuge der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verschlechterte sich die **Lage auf dem Arbeitsmarkt** in diesem Jahr weiter. Es kam zu einem nochmals verstärkten Rückgang der Erwerbstätigkeit um 1,4 vH auf 38,13 Millionen Erwerbstätige. Die registrierte Arbeitslosigkeit nahm auf 4,38 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt zu. Dies entspricht einer Quote von 10,5 vH gegenüber 9,8 vH im Vorjahr. Insbesondere in der ersten Jahreshälfte verlief die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sehr schwach: Im Jahresverlauf stabilisierte sich die saisonbereinigte Arbeitslosenzahl. Verantwortlich hierfür war allerdings nicht eine Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen, sondern eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an dem Prinzip „Fördern und Fordern“. Hierbei wurde die tatsächliche Arbeitsbereitschaft durch die Arbeitsämter verstärkt überprüft und die Meldepflichten strenger durchgesetzt. Infolgedessen nahmen die Abmeldungen bisher registrierter Arbeitsloser in die Nichterwerbstätigkeit stärker zu. Zudem wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die Förderung regulärer Beschäftigung ausgerichtet, die Instrumente der „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und der beruflichen Weiterbildung wurden merklich zurückgefahren. Dies ist angesichts der bisher verfügbaren empirischen Evidenz zur Wirksamkeit dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente ein richtiger Schritt.

Das Jahr 2003 war geprägt durch eine **Vielzahl von Reformmaßnahmen** auf dem Arbeitsmarkt. Im September wurde mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ eine Neuregelung des gesetzlichen Kündigungsschutzes sowie der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds verabschiedet. Mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf grundsätzlich maximal zwölf Monate (18 Monate für Personen nach Vollendung des 55. Lebensjahres) hat der Gesetzgeber einen wichtigen Schritt zur Verringerung der Arbeitslosigkeit getan. Es ist ein auch empirisch gut dokumentierter Befund, dass die Dauer der Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit einen negativen Effekt auf die Höhe und die Dauer der Arbeitslosigkeit hat. Da die Neuregelung allerdings mit einer zweijährigen Übergangsfrist beschlossen wurde, werden die positiven Arbeitsmarkteffekte dieser Maßnahme (und auch die fiskalischen Einsparungen) erst ab dem Jahr 2006 anfallen. Bei der Neuregelung des Kündigungsschutzes hat den Gesetzgeber jedoch der reformerische Mut weitgehend verlassen. Dies betrifft sowohl die Regelung des Schwellenwerts, ab dem der Kündigungsschutz greift, als auch die Frage der Abfindungen bei betriebsbedingten Kündigungen. Zu begrüßen ist hingegen die Klarstellung der Kriterien einer Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen, die erleichterten Ausnahmeregelungen im Rahmen einer vorzunehmenden Sozialauswahl sowie die Einschränkungen der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Auswahltatbestände im Rahmen eines betrieblichen Interessenausgleichs. Die Rechtsunsicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Kündigungsverfahren, die vielfach als das schwerstwiegende Hemmnis der bisherigen Regelung angesehen wird, verringert sich durch die Reform jedoch nicht merklich. Der Sachverständigenrat ergänzt deshalb in diesem Gutachten seine bisherigen Ausführungen zu einer Reform des Kündigungsschutzes und stellt diese in einen engeren Zusammenhang zu einem weitergehenden Reformvorschlag für die Arbeitslosenversicherung, da beide institutionellen Regelwerke nicht unabhängig voneinander betrachtet werden sollten.

16. Die im Rahmen des Vierten „Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ geplante Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beseitigt das Nebeneinander von zwei parallelen steuerfinanzierten Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit und ist insofern uneingeschränkt zu begrüßen. Um Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, ist es jedoch notwendig, die Anreize zur Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit stärker zu erhöhen, als dies die bisherigen Pläne vorsehen. Im Modell des Sachverständigenrates zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und

Sozialhilfe in eine einheitliche Unterstützungszahlung für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und bedürftige Bezieher von Arbeitslosenhilfe ist zusätzlich zu der auch von der Bundesregierung geplanten Regelung eine großzügigere Anrechnung von zusätzlichem Arbeitseinkommen auf das neue Arbeitslosengeld II als bisher – und auch großzügiger als in der geplanten Neuregelung – vorgesehen (JG 2002 Ziffern 447 ff.). Zudem wird im Modell des Sachverständigenrates über eine Absenkung des Regelsatzes für Bezieher von Arbeitslosengeld II die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt attraktiver. Diese Anreizproblematik wird durch die geplante Reform des Niedriglohnsektors nicht entschieden genug berücksichtigt, da sie auf eine Kombination von mehr Hinzuverdienstmöglichkeiten und einer Absenkung der Regelleistung verzichtet. Damit steht zu befürchten, dass die geplante Reform ihr Ziel, nämlich eine Erhöhung der Beschäftigung gering Qualifizierter, nicht erreichen wird. Vor diesem Hintergrund ist auch der vorgesehene zweijährige Zuschlag für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe kontraproduktiv. Gleiches gilt für die Regelung, dass bei Arbeitsaufnahme ein Tariflohn oder ortsüblicher Mindestlohn gezahlt werden muss. Bei aller Kritik an dieser Abschwächung der Zumutbarkeitsregelung ist jedoch zu beachten, dass für Bezieher von Arbeitslosengeld II zukünftig jede Tätigkeit als zumutbar gilt, unabhängig von ihrer Qualifikation und ihrem früheren Beruf.

Die seit April gültigen Regelungen zu den Mini- und Midi-Jobs werden die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter ebenfalls nicht wesentlich verbessern. Zwar bedeuten sie eine teilweise Flexibilisierung des Arbeitsmarkts im Bereich niedrig entlohnter Beschäftigung, wobei das zusätzliche Beschäftigungspotential gegenwärtig mangels eindeutiger statistischer Angaben nicht exakt zu quantifizieren ist. Aber dieses Mehr an Beschäftigung dürfte zu einem großen Teil bei Personengruppen entstehen, die nicht zu den Problemfällen am Arbeitsmarkt zählen. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II bleibt die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen eines Mini- oder Midi-Jobs wegen der nur in begrenztem Umfang besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten hingegen unattraktiv.

17. Auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt zeichnete sich im Laufe des Berufsberatungsjahres 2002/2003 ein deutlicher Bewerberüberhang ab, und zeitweise wurde eine Lücke von bis zu 70 000 fehlenden Lehrstellen befürchtet. Diese Entwicklung stieß, wie zu erwarten, wieder einmal die Diskussion um die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen an. Am Ende des Berufsberatungsjahres hatte sich die Schere zwischen der Zahl der noch unvermittelten Bewerber und den noch nicht besetzten Ausbildungsplätzen zwar wieder etwas geschlossen, gleichwohl bestand noch ein rechnerischer Bewerberüberhang von rund 20 000 Personen. Ob diese Lücke bis zum Jahresende noch geschlossen werden kann, lässt sich noch nicht absehen, denn es kommt aufgrund von nicht angetretenen oder abgebrochenen Ausbildungsverhältnissen zur Nachmeldung sowohl von Bewerbern als auch von Ausbildungsplätzen. Ungeachtet dessen hält der Sachverständigenrat das Konzept einer Ausbildungsplatzabgabe, wie sie inzwischen auch von Teilen der Regierungskoalition angestrebt wird, nach wie vor für nicht sachdienlich und im Ergebnis kontraproduktiv (JG 97 Ziffer 367). Eine derartige Abgabe wirft mannigfaltige Probleme hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf, etwa was die adäquate Bemessungsgrundlage oder die Behandlung von Betrieben ohne Ausbildungsberechtigung angeht, und zu befürchten sind neben einer teuren Bürokratisierung der Ausbildung erhebliche Mitnahmeeffekte auf der einen und das Loskaufen vom Zwang zur Ausbildung auf der anderen Seite. Ein Mehr an Ausbildungsplätzen und eine Stärkung der Berufsausbildung werden dadurch nicht erreicht.

Die voraussichtliche Entwicklung im kommenden Jahr

- Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland bleibt verhalten. Sie wird sich, gezogen von dem weltweiten Aufschwung, im Jahr 2004 nur langsam beleben. Das Bruttoinlandsprodukt wird ohne Vorziehen der Steuerreform um 1,5 vH steigen, mit Steuerreform und weitgehender Gegenfinanzierung wird der Zuwachs 1,7 vH betragen.
- Die Preisniveaustabilität ist auch im Jahr 2004 nicht gefährdet.
- Die Arbeitslosenquote verharrt auf über 10 vH.

Die voraussichtliche Entwicklung im Jahr 2004: Konjunkturhoffnungen ruhen auf der Weltwirtschaft

18. Die Hoffnungen für das Jahr 2004 richten sich darauf, dass sich der Aufschwung der Weltwirtschaft fortsetzt und der außenwirtschaftliche Funke im kommenden Jahr auf die Binnenwirtschaft überspringt. Die Ausgangsbedingungen sind günstig. Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in den meisten Industrieländern im Jahr 2004 deutlich stärker zunehmen als in diesem Jahr.

Die Perspektiven für die deutsche Binnenwirtschaft sind weniger klar. Die Europäische Zentralbank verfolgt einen expansiven Kurs: Die Realzinsen sind auf einem sehr niedrigen Stand, und gegenwärtig spricht vieles für ein Beibehalten des derzeitigen Leitzinsniveaus bis weit in das nächste Jahr hinein. Die Finanzpolitik steht unter Konsolidierungsdruck. In diesem Jahr wurde insbesondere in den Sozialversicherungen ein Maßnahmebündel beschlossen, das für das kommende Jahr beträchtliche Nettoentlastungen vorsieht. Bei steuerpolitischen Vorhaben ist die Umsetzung hingegen mit zahlreichen Fragezeichen versehen. Dies betrifft vor allem das Vorziehen der Steuerreform und deren Gegenfinanzierung sowie die Reform der Gewerbesteuer. Die bisher beschlosse-

nen Sparmaßnahmen haben für sich genommen einen kontraktiven Effekt. Dem steht die dadurch ermöglichte Beitragssatzsenkung in der Gesetzlichen Krankenversicherung entgegen. Zudem sollte von den bereits in Angriff genommenen Strukturreformen ein positiver Erwartungseffekt auf die Unternehmen ausgehen: Der Reformstau in Deutschland beginnt sich aufzulösen. Mit raschen und kräftigen Wirkungen der Reformen ist jedoch kurzfristig nicht zu rechnen; der Einfluss auf die inländische Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2004 wird daher eher in einer Verbesserung des Vertrauens in die Handlungsfähigkeit der Politik bestehen als in konkreten Beschäftigungs- und Produktionseffekten. Zusammen mit den Impulsen aus dem Ausland dürfte dies aber ausreichen, um eine moderate Erholung der Inlandsnachfrage herbeizuführen.

19. Der Sachverständigenrat erstellt seine Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das kommende Jahr regelmäßig unter der Annahme des gesetzgeberischen Status quo. Das bedeutet, dass bei Gesetzesänderungen nur diejenigen Maßnahmen einfließen, die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung bereits verabschiedet sind oder bei denen keine Zustimmungspflicht des Bundesrates besteht. Dieses Vorgehen ist im Regelfall unproblematisch. Angesichts der Vielzahl der im kommenden Jahr finanzwirksamen Gesetze, deren Umsetzung durch die Beteiligung des Bundesrates im weiteren Verlauf der Gesetzgebung gegenwärtig ungewiss ist, entstehen aber für die Prognose des kommenden Jahres erhebliche Unsicherheiten. Dies betrifft das Vorziehen der Steuerreform sowie die steuerpolitischen Einsparmaßnahmen (Haushaltsbegleitgesetz, Reform der Gewerbesteuer, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II, Steueränderungsgesetz 2003 und Hartz IV-Gesetz). Die Auswirkungen dieser Maßnahmen werden deshalb in der Basisprognose nicht berücksichtigt. Unter diesen Annahmen ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH. In einer Alternativprognose wird unterstellt, dass die entsprechenden Gesetze, so wie vom Deutschen Bundestag beschlossen, in Kraft treten. Unter dieser Annahme ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,7 vH.

20. *Den beiden Prognoseszenarien unterliegt eine Reihe identischer Annahmen. So ist unterstellt, dass der Ölpreis im kommenden Jahr durchschnittlich 27 US-Dollar pro Barrel der Sorte Brent betragen wird. Im Jahresdurchschnitt wird das Welthandelsvolumen nach einer verhaltenen Zunahme in diesem Jahr um 3,7 vH im Jahr 2004 um 7,4 vH steigen. Der reale effektive Wechselkurs des Euro bleibt gegenüber seinem Niveau vom November 2003 unverändert. Die Inflationsrisiken bleiben niedrig und veranlassen die Europäische Zentralbank nicht zu einer Änderung des gegenwärtigen Leitzinsniveaus.*

21. Im Zuge der fortgesetzten weltwirtschaftlichen Belebung wird sich der Exportzuwachs im nächsten Jahr auf 4,8 vH belaufen. Auch die Importe werden zulegen, wegen der moderaten Erholung im Inland aber schwächer als die Exporte. Der Beitrag des Außenhandels zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Inland wird in der Größenordnung von 0,7 Prozentpunkten liegen.

Die Bruttoanlageinvestitionen expandieren im kommenden Jahr mit 1,6 vH verhalten. Die Ausrüstungsinvestitionen erholen sich im Zuge der robusten Ausfuhrkonjunktur im Jahresverlauf sukzessive. Mit einer Steigerungsrate von 3 vH lässt sich jedoch noch keine durchgreifende Belebung der Investitionstätigkeit erkennen. Das dominierende Investitionsmotiv werden weiterhin Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen bleiben. Die Investitionstätigkeit am Bau bleibt ebenfalls gedämpft. Einzig der Wohnungsbau sollte von den Sondereffekten der Diskussion um die Eigenheimzulage profitieren. Mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 0,2 vH wird für die Bauinvestitionen der Rückgang im kommenden Jahr jedoch erstmals seit dem Jahr 1999 zum Stillstand kommen.

Die privaten Verbrauchsausgaben tragen im nächsten Jahr leicht zur Konjunkturbelebung bei. Nach einer Erhöhung um 0,2 vH in diesem Jahr ist im nächsten Jahr mit einem Zuwachs von 0,8 vH zu rechnen. Im Jahr 2004 wird das verfügbare Einkommen lediglich in einer ähnlichen Größenordnung zunehmen wie in diesem Jahr. Die Steigerungsrate der Verbraucherpreise bleibt mit 1,2 vH im kommenden Jahr gegenüber diesem Jahr nahezu unverändert.

22. Der seit drei Jahren andauernde Rückgang der Erwerbstätigkeit setzt sich im Jahr 2004 zunächst fort, im weiteren Jahresverlauf kommt es dann aber zu einem leichten Beschäftigungsanstieg; im Jahresmittel wird die Zahl der Erwerbstätigen gleichwohl um 0,3 vH auf 38,00 Millionen im Inland zurückgehen (Tabelle 48, Seite 245). Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird mit 4,40 Millionen nur geringfügig über dem Vorjahresniveau liegen. Dies widerspricht der Erfahrung, nach der die Zahl der Arbeitslosen der Entwicklung der Erwerbstätigkeit nachläuft, so dass im Jahr 2004 eigentlich ein stärkerer Anstieg zu erwarten wäre. Dass es nicht so kommt, liegt daran, dass wie bereits im Jahr 2003 die konjunkturelle Entwicklung durch Änderungen in der Politik der Arbeitsverwaltung überlagert wird, die beispielsweise zu verstärkten Abgängen von Nichtleistungsempfängern aus der registrierten Arbeitslosigkeit führen und damit den aufgrund der Beschäftigungsentwicklung eigentlich zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen.

23. Im kommenden Jahr wird das staatliche Finanzierungsdefizit nach einem Betrag von 86,6 Mrd Euro in diesem Jahr mit etwa 74,8 Mrd Euro zwar etwas vermindert, aber es befindet sich noch immer auf einem hohen Niveau. Das Ziel, eine Defizitquote von unter 3,0 vH zu realisieren, wird damit zum dritten Mal in Folge verfehlt. In der Basisprognose beträgt das Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt 3,4 vH, in der Alternativprognose steigt es auf 3,6 vH. Kommt es hingegen ausschließlich zu einem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ohne die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen, würde das staatliche Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt mit 4,1 vH genauso hoch ausfallen wie in diesem Jahr.

III. Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren

24. Die deutsche Volkswirtschaft konnte sich auch in diesem Jahr nicht aus den Fesseln der Stagnation befreien: Das Wenige, was sich unter der Rubrik Dynamik verbuchen lässt, ist in der Hauptsache außenwirtschaftlichen Einflüssen geschuldet. Die Arbeitslosigkeit ist erneut gestiegen. Von den vier großen makroökonomischen Zielen – stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, hoher Beschäftigungsstand sowie angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum –, die der Sachverständigenrat gemäß seinem gesetzlichen Auftrag zu untersuchen hat, wurden in diesem Jahr die beiden letztgenannten Ziele zum wiederholten Male verfehlt. Diese enttäuschende Bestandsaufnahme unterscheidet sich im Grundsatz nicht von derjenigen des letzten Jahresgutachtens. Damals hatte der Sachverständigenrat angesichts einer weitgehend richtungslosen Wirtschaftspolitik das Fehlen einer in sich schlüssigen Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung konstatiert. Seitdem – und dies ist der wesentliche Unterschied zur Situation von vor einem Jahr – hat sich in der Wirtschaftspolitik einiges bewegt. Dieses grundsätzliche Urteil soll nicht verdecken, dass es im Hinblick auf die Ungewissheit über die Umsetzung vieler Maßnahmen ein gehöriges Maß an Vorschusslorbeeren enthält und dass in Teilbereichen durchaus Kritik angebracht ist: Aber die Richtung stimmt und insofern fällt die Beurteilung der Wirtschaftspolitik positiver aus als noch vor Jahresfrist.

25. Dieses Urteil ist allerdings zu differenzieren: Es gilt im Grundsatz für die eingeleiteten Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in den Systemen der Sozialen Sicherung. Es gilt nicht für die Finanzpolitik im Allgemeinen und die Steuerpolitik im Besonderen. Zwar haben die Probleme, vor denen die öffentlichen Haushalte gegenwärtig stehen, teilweise konjunkturelle Ursachen, und unzweifelhaft sind sie auch zum Teil das Resultat nur halbherziger Reformen der Vergangenheit in den Sozialversicherungen. Kommt dann eines zum anderen sind öffentliche Defizite in der Größenordnung, wie sie letztes und dieses Jahr zu verzeichnen waren, die fast unvermeidliche Folge. Die Finanzpolitik ist aber weniger für die konjunkturbedingte Verschlechterung der öffentlichen Defizite zu kritisieren, sondern vielmehr dafür, dass sie in ihrer ureigenen Domäne im vergangenen Jahr zu wenig getan hat, die Aussichten für mehr Wachstum und Beschäftigung zu verbessern: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit dem Ziel einer Rückführung der staatlichen Verschuldung, ein Ziel, das der Sachverständigenrat ausdrücklich unterstützt und mit dem die Finanzpolitik in den vergangenen Jahren Vertrauenskapital aufgebaut hatte, wurde zunehmend unter Konjunkturvorbehalt gestellt. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden angesichts der konjunkturellen Lage immer stärker als wachstumshemmendes Zwangskorsett angesehen, dessen man sich über eine flexible Interpretation des Regelwerks entledigen könne. Die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts überstieg wiederum die Ausgaben für die öffentlichen Investitionen, und die Verzerrungen an der Schnittstelle von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung wurden nicht beseitigt. Im Bereich der Steuerpolitik hat die Gesetzgebung nicht nur jeglichen perspektivischen Elan verloren, die Systematik des Einkommensteuerrechts schwindet zunehmend. Stattdessen gewann die Idee einer diskretionären konjunkturstabilisierenden Rolle der Finanzpolitik an Prominenz.

26. Der Sachverständigenrat beurteilt die Wirtschaftspolitik daran, eine konsistente Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung zu formulieren und umzusetzen. Hierzu gehört auch, dass die Wirtschaftspolitik angesichts der zukünftigen demographischen Veränderungen die Konsequenzen der gegenwärtigen Politik unter einem langfristigen Zeithorizont erfasst. Dies gilt insbesondere für die Finanzpolitik und die Sozialpolitik. Vor dem Hintergrund der eingeleiteten Reformmaßnahmen und der bestehenden Reformdefizite legt das diesjährige Jahresgutachten deshalb einen Schwerpunkt auf die Rolle, die der Finanzpolitik im Rahmen einer solchen Politikkonzeption zukommt. Angesichts der weiterhin bestehenden Zielverfehlungen auf dem Arbeitsmarkt stellt der Sachverständigenrat darüber hinaus Vorschläge zur Diskussion, die die bisher eingeleiteten Reformmaßnahmen ergänzen sollen.

1. Öffentliche Haushalte sanieren

(Ziffern 390 ff.)

27. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren die Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu einem integralen Bestandteil ihrer Finanzpolitik gemacht. In den „Finanzpolitischen Leitplanken“ wurden im Jahr 2000 als grundsätzliche Ziele der Finanzpolitik „ein Schuldenabbau für nachhaltige solide Staatsfinanzen“ sowie „die Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem“ formuliert. Dies geschah in der Erkenntnis: „Schulden von heute sind die Steuern und Abgaben von morgen“. Im vergangenen Jahr wurde jedoch das dieser Philosophie unterliegende strikte Konsolidierungserfordernis durch eine stärker auf die Stabilisierung der Konjunktur ausgerichtete Rolle der Finanzpolitik abgeschwächt. Es ist geplant, die dritte Stufe der Steuerreform vorzuziehen. Begründet wird dieses Vorhaben mit dem Erfordernis, die notwendigen Strukturreformen und den eingeschlagenen Konsolidierungskurs angesichts der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem konjunkturellen Impuls zu stützen. In der Tat wurde in der Steuerpolitik und in der Sozialpolitik ein Bündel an Maßnahmen geschnürt, das in den kommenden Jahren einen deutlichen Konsolidierungseffekt entfalten wird, vorausgesetzt, die Maßnahmen werden in der veranschlagten Größenordnung umgesetzt. Hier sind aber gerade bei den steuerlichen Einsparmaßnahmen gegenwärtig viele Fragen, sowohl die Umsetzung als auch die Finanzierung betreffend, offen. Dies gilt auch für die steuerliche Entlastung selbst. Damit ist die Entwicklung der öffentlichen Haushalte im

kommenden Jahr mit erheblichen Unsicherheiten behaftet: Kommt es zu einem Vorziehen der Steuerreform und werden die entsprechenden Gegenfinanzierungsmaßnahmen über den Bundesrat realisiert, dann dürfte das Defizit der öffentlichen Haushalte im kommenden Jahr 3,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen.

28. Die Hoffnung auf einen mit dem Vorziehen der Steuerreform verbundenen positiven konjunkturellen Impuls nimmt in Kauf, dass im kommenden Jahr die erneute Verletzung der Defizitvorgabe des Stabilitäts- und Wachstumspakts wahrscheinlicher wird. Angesichts der empirischen Evidenz zu den geringen kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer diskretionären kreditfinanzierten Steuersenkung ist dies ein hoher Preis, denn es besteht die Gefahr, dass die Finanzpolitik in dem Spagat zwischen langfristigen Konsolidierungserfordernissen und kurzfristigem Stabilisierungsziel als inkonsistent in ihren Zielen wahrgenommen wird. Der damit verbundene Glaubwürdigkeitsverlust wäre insbesondere dann groß, wenn die steuerliche Entlastung beschlossen würde und die steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen in den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Opposition im Vermittlungsverfahren auf der Strecke blieben. Dies ist aus politökonomischen Gründen nicht unwahrscheinlich. Das Schicksal des Steuervergünstigungsabbaugesetzes liefert das beste Anschauungsbeispiel, wie finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahmen im System des „kooperativen Föderalismus“ bundesdeutscher Prägung bis zur Unkenntlichkeit verwässert werden können. Angesichts des dringlichen Konsolidierungsbedarfs wäre dies die schlechteste aller Lösungen.

Renaissance der diskretionären Finanzpolitik

29. Die Vorstellung, dass mit den Instrumenten der Finanzpolitik der gegenwärtigen konjunkturellen Schwäche wirksam entgegengesteuert werden kann und sollte, hat in den zurückliegenden Jahren nicht nur in Deutschland an Gewicht gewonnen: Das prominenteste Beispiel hierfür sind die Vereinigten Staaten, die in zunehmendem Maße die Finanzpolitik diskretionär zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft einsetzen. Mit dem geplanten Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform beabsichtigt die Bundesregierung nun ebenfalls eine teilweise kreditfinanzierte Entlastung in Höhe von rund 15,6 Mrd Euro für das kommende Jahr. Auf den Bundeshaushalt entfallen davon rund 7 Mrd Euro, von denen 5 Mrd Euro über eine höhere Verschuldung finanziert werden sollen. Für die Länder und Gemeinden ist die Finanzierung ungeklärt. Die vorliegenden empirischen Studien zu den Auswirkungen einer kreditfinanzierten Steuersenkung kommen in der Mehrzahl zu dem Ergebnis, dass eine solche Maßnahme kurzfristig positive konjunkturelle Effekte entfaltet. Die entsprechenden Multiplikatoren sind aber regelmäßig gering. Eine Senkung der Steuerbelastung gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt erhöht demgemäß den Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion kurzfristig um rund 0,2 bis 0,5 Prozentpunkte. Dieser geringe positive gesamtwirtschaftliche Impuls der steuerlichen Entlastung war abzuwägen gegen den mit einem höheren Defizit verbundenen möglichen Vertrauensverlust in die Glaubwürdigkeit des mittelfristigen Konsolidierungspfads. Der Sachverständigenrat hätte angesichts dieser Alternative und eines strukturellen Defizits von 3½ vH im Jahr 2003 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von dem Vorziehen der Steuerreform abgeraten. Da aber inzwischen der Deutsche Bundestag das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform beschlossen hat, sollte dieser Schritt auch umgesetzt werden. Das ständige Hin und Her in der Steuerpolitik muss endlich ein Ende haben; denn auch so wird das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit der Politik beschädigt. Zu warnen ist allerdings davor, zukünftig eine Renaissance der diskretionären Finanzpolitik einzuläuten. Groß sind bei nur geringen konjunkturellen Effekten die Risiken einer prozyklischen Politik, die daraus entstehen, dass die politischen Maßnahmen angesichts der zeitlichen Verzögerung im Diagnose- und Entscheidungsprozess zu spät kommen und nicht mehr antizyklisch wirken, sondern den Zyklus noch verstärken. Die Stabilisierungsaufgabe der Finanzpolitik wird damit nicht negiert; als Regel sollte aber gelten, dass sie diese Aufgabe über das Wirken der automatischen Stabilisatoren gewährleistet und nicht ihre Energien im politischen Gezerre um konjunkturstimulierende Maßnahmen erschöpft. Dazu sind die übrigen unerledigten Probleme der Finanzpolitik zu bedeutend.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

– Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein sinnvolles und notwendiges Regelwerk. Er soll die Tragfähigkeit der nationalen Finanzpolitiken im Euro-Raum sicherstellen und möglichen Konflikten zwischen der einheitlichen Geldpolitik und den nationalen Finanzpolitiken vorbeugen.

– Die Europäische Kommission wird derzeit ihrer Rolle als Hüterin des Pakts nicht gerecht. Sie sollte den Pakt konsequent anwenden und Verstößen gegen den Pakt entschlossener entgegentreten.

– Mehr noch als die Europäische Kommission trägt gegenwärtig der ECOFIN-Rat zur Demontage des Pakts bei. Er hat die Entscheidung über weitere Schritte im Defizitverfahren gegen Frankreich mit ungewissem Ausgang vertagt. Werden fortgesetzt Verstöße gegen die Vorgaben des Pakts nicht sanktioniert, ist der Pakt faktisch tot.

– Als Konsequenz der wiederholten und andauernden Verstöße gegen die Haushaltsregeln des Pakts müssen in Deutschland umgehend entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Andernfalls sind mögliche Sanktionen – zunächst die Hinterlegung einer zinslosen Bareinlage – zu akzeptieren.

Stabilitäts- und Wachstumspakt: Flexibilität überstrapaziert

30. Deutschland verfehlte in diesem Jahr mit einem Defizit von 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im zweiten Jahr in Folge die Defizitobergrenze von 3 vH des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Und auch im kommenden Jahr wird es nicht gelingen, die Defizitquote unter diese Grenze zurückzuführen. Mit einem strukturellen Defizit von über 3 vH ist man zudem weit entfernt von dem mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen Haushalts. Insofern war es konsequent, zu Beginn dieses Jahres ein Defizitverfahren gegen Deutschland zu eröffnen. Auch gegen Frankreich wurde ein Verfahren eingeleitet. Diese weitgehend zeitgleichen Verfahren gegen die beiden größten Länder der Europäischen Währungsunion bedeuteten die erste große Bewährungsprobe für den Pakt. Diese endete vorläufig mit der Entscheidung des ECOFIN-Rates, die Empfehlungen der Europäischen Kommission an Frankreich im Rahmen des Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag auf seiner Sitzung Anfang November zu vertagen, in einer existentiellen Krise des Pakts. Die Empfehlung der Europäischen Kommission, Frankreich gegen das Versprechen einer Zurückführung der konjunkturbereinigten Defizitquote um einen Prozentpunkt, ein Überschreiten der 3 vH-Grenze bis zum Jahr 2005 zu gestatten, war schon ein Vorgehen, mit dem die Flexibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis an die Grenze strapaziert wurde. Dadurch, dass sich der ECOFIN-Rat bisher nicht mit der notwendigen Mehrheit auf diese ohnehin laxe Vorgabe einigen konnte, riskiert er die Demontage des Pakts.

31. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein sinnvolles Regelwerk. Er soll mögliche Konflikte zwischen der einheitlichen europäischen Geldpolitik und den weiterhin nationalen Finanzpolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verhindern und darüber hinaus die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sichern und so die langfristigen Wachstumsaussichten stärken. Dass solide öffentliche Finanzen einen positiven Einfluss auf das langfristige Niveau der Produktion haben, findet für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion auch empirische Bestätigung (Ziffern 789 ff.). Die genannten Ziele erfordern in der Logik des Pakts eine ausgeglichene Haushaltsposition und damit für Länder, in denen der konjunkturbereinigte Haushalt defizitär ist, eine entsprechende Konsolidierungsanstrengung. In einer ganzen Reihe von Ländern ist in den vergangenen Jahren eine deutliche Rückführung der Defizite und Schuldenstandsquoten erreicht worden. Ausgehend von der Situation eines ausgeglichenen Haushalts ist dann auch bei normalen konjunkturellen Schwankungen eine über die automatischen Stabilisatoren wirkende Stabilisierung durch die Finanzpolitik möglich, ohne mit der 3-vH-Defizitvorgabe in Konflikt zu geraten. Insofern ist die Möglichkeit, dass es – wie im Falle Deutschlands und Frankreichs – angesichts einer nicht übermäßig schweren gesamtwirtschaftlichen Abschwungsphase zu einem Überschreiten der Defizitgrenze kommt, nur mit einem Konsolidierungsversagen in der jüngeren Vergangenheit erklärbar.

32. In diesem Fall ist dann in der Tat ein Zielkonflikt zwischen den kurzfristigen stabilisierungspolitischen Erfordernissen und den Defizitvorgaben des Pakts vorhanden. Die Logik des Pakts lässt den betreffenden Ländern aber zwei prinzipielle Möglichkeiten: Verfolgt die Politik das Ziel, die öffentlichen Defizite unter die 3-vH-Grenze zu bringen, impliziert dies eine prozyklische Politik; will man diese vermeiden, dann ist gemäß den geltenden Regeln ein Defizitverfahren mit seinen möglichen Folgen zu akzeptieren. Ein Land, das sich in einer solch schwierigen Situation befindet, ist demnach nicht unter allen Umständen zu einer die Konjunkturschwankungen verstärkenden Politik gezwungen, hat dann aber die Konsequenzen dieser Entscheidung zu akzeptieren. Diesen Zielkonflikt nicht offen zu Tage treten zu lassen, sondern das wiederholte Überschreiten der Defizitgrenze ohne entsprechende Sanktionierung zu gestatten, eröffnet die Gefahr, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer formaljuristischen Hülse verkommt. Deshalb sind die Beschlüsse der Europäischen Kommission und des Ministerrats im laufenden Defizitverfahren gegenüber Frankreich so kritisch zu sehen.

33. Eine strikte Auslegung des Pakts würde spätestens Ende 2004 die Verhängung von Sanktionen erfordern, es sei denn, die Defizite würden im kommenden Jahr unter die 3-vH-Grenze geführt. Dies ist im Falle Deutschlands und Frankreichs unrealistisch. Als Konsequenz müssten dann die Regeln wie vorgesehen angewandt werden. Als Sanktion ist in der Regel zunächst eine unverzinsliche Bareinlage vorgesehen. Diese wäre in den konkreten Fällen vermutlich nicht vor Ende 2004 zu hinterlegen und würde in den Jahren 2005 und 2006 vergleichsweise geringe finanzielle Belastungen nach sich ziehen, da nur etwaige Zinszahlungen für die Finanzierung der Bareinlage als Kosten anfallen. Erst danach wird bei fortgesetztem Verstoß die Bareinlage in eine Geldbuße umgewandelt.

34. Der Sachverständigenrat spricht sich gegen eine radikale Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus. Keine der von der Politik oder der Wissenschaft vorgeschlagenen Alternativen bietet so eindeutige Vorteile, dass sie das Risiko einer weit reichenden Umgestaltung des Pakts in der gegenwärtigen Situation aufwiegen. Dies schließt nicht die Möglichkeit gradueller Reformen aus, diese lassen sich aber weitgehend im Rahmen des gegenwärtigen Regelwerks umsetzen. Hierzu zählt die Stärkung der Europäischen Kommission bei Frühwarnungen und im Verlauf des Defizitverfahrens.

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

- Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sind neben den expliziten staatlichen Schulden auch die impliziten Staatsschulden zu berücksichtigen, die insbesondere aus der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und den Pensionsansprüchen der Beamten resultieren.

– Die Tragfähigkeitslücke zeigt einen unabweisbaren finanzpolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf an. Nach unseren Berechnungen beträgt sie ein Mehrfaches der expliziten staatlichen Schuldenstandsquote von 60,8 vH im Basisjahr 2002.

– Die Höhe der impliziten Staatsschuldenquote kann in etwa halbiert werden, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter langfristig von 65 auf 67 Jahre heraufgesetzt und die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt wird.

Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern

35. Eines der zentralen Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist die Sicherung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion sind gemäß Artikel 121 Absatz 1 EG-Vertrag verpflichtet, „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ sicherzustellen. Die Beurteilung nachhaltiger öffentlicher Finanzen erfolgt dabei über die Höhe der gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und Schuldenstände. Diese Indikatoren haben allerdings lediglich eine begrenzte Aussagekraft für die Frage, ob eine Finanzpolitik nachhaltig ist. In ihnen drückt sich, im Falle der Defizitquote, lediglich die aktuelle oder, im Falle der Schuldenstandsquote, die vergangene Ausrichtung der Finanzpolitik aus. Damit erfassen beide Indikatoren nicht, dass neben der verbrieften expliziten staatlichen Schuld eine zweite Form der Staatsschuld existiert, die impliziten Verbindlichkeiten. Letztere entstehen als Differenz aus den auf der Grundlage der gegenwärtigen Politik erzeugten zukünftigen unverbrieften Leistungsversprechen und den diese Ansprüche deckenden zukünftigen Einnahmen. Derartige unverbriefte zukünftige Leistungsansprüche haben ihre Ursachen vor allem in den Leistungszusagen der Sozialversicherungen, aber auch in den zukünftig zu erfüllenden Pensionsverpflichtungen des Staates. Reichen – auf die Gegenwart bezogen – die zukünftigen Einnahmen nicht aus, die zukünftigen Leistungsversprechen zu erfüllen, dann liegt eine implizite Schuld vor.

36. Damit wird deutlich, dass die Frage der nachhaltigen oder tragfähigen Finanzpolitik nicht durch eine alleinige Betrachtung der aktuellen öffentlichen Defizite oder des ausgewiesenen Schuldenstands beantwortet werden kann. Notwendig ist darüber hinaus vielmehr eine langfristige Betrachtung der Konsequenzen, die sich aus einer Fortschreibung der gegenwärtigen Politik ergeben. Der Sachverständigenrat legt in diesem Jahresgutachten erstmals eine Analyse der Tragfähigkeit der Finanzpolitik im Rahmen des Konzepts der Generationenbilanzierung vor. Die Ergebnisse belegen einen erheblichen zukünftigen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte: Bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2002 beträgt der Anteil der impliziten Schulden ein Mehrfaches der Quote der expliziten Schulden von 60,8 vH. Die gesamte Tragfähigkeitslücke, definiert als Summe beider Schuldenstandsquoten, macht im Basisszenario rund 330 vH aus. Eine Schließung dieser Tragfähigkeitslücke zur Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Finanzen verlangte bei unveränderten Einnahmen eine Kürzung sämtlicher heutiger und zukünftiger Staatsausgaben um rund 12 vH. Bezogen auf das Jahr 2002 bedeutete dies eine Rückführung der staatlichen Ausgabenquote von 48,5 vH auf 42,6 vH beziehungsweise eine Kürzung der laufenden staatlichen Ausgaben um über 120 Mrd Euro. Angesichts der vielfältigen Abgrenzungs-, Zurechnungs- und Prognoseprobleme, die mit einer solchen langfristigen Analyse verbunden sind, sollte man zwar die konkreten numerischen Werte für die ermittelten Tragfähigkeitslücken mit einer gewissen Vorsicht interpretieren. Deutlich wird aber trotz dieser qualifizierenden Einschränkung, dass der tatsächliche Konsolidierungsbedarf, vor dem die deutsche Finanzpolitik in den kommenden Jahrzehnten steht, ein Mehrfaches dessen ist, was ein Blick auf die laufenden Defizite und die ausgewiesene Schuldenstandsquote suggeriert.

37. Eine Analyse der Ursachen der Tragfähigkeitslücke zeigt, dass diese in der Hauptsache durch die Kombination zweier Sachverhalte verursacht wird: der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten sowie der umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung. An der demographischen Entwicklung kann die Politik wenig ändern, deshalb muss eine Verringerung der Tragfähigkeitslücke an den Sozialsystemen ansetzen. So würde eine Rentenreform, wie sie die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) vorgeschlagen hat, über eine Verlängerung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und einen die demographischen Veränderungen berücksichtigenden Nachhaltigkeitsfaktor die Quote der impliziten Schuld nahezu halbieren. Zu beherzten Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung gibt es vor diesem Hintergrund in einer den zukünftigen Herausforderungen gerecht werdenden Konsolidierungsstrategie keine Alternative.

Soziale Sicherung

– Mit der Gesundheitsreform 2003 (GKV-Modernisierungsgesetz) wurden wichtige, allerdings viel zu zaghafte Schritte zur Stärkung des Wettbewerbs vorgenommen.

– Das vom Sachverständigenrat zur Reform des Finanzierungssystems der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgeschlagene Pauschalprämienmodell ist in allokativer, vor allem in beschäftigungspolitischer Hinsicht einer Bürgerversicherung überlegen.

– Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor sind dazu geeignet, die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu stabilisieren.

Soziale Sicherung: Reformbemühungen und Reformdiskussionen
(Ziffern 289 ff.)

38. Entsprechende Reformvorschläge für die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen wurden durch die Kommissionen der Bundesregierung und der CDU/CSU vorgelegt. Trotz aller Unterschiede in Einzelfragen kennzeichnet beide Reformentwürfe die Einsicht in die Notwendigkeit, angesichts der demographischen Entwicklung und der lohnabhängigen Finanzierung die Systeme der umlagefinanzierten Sozialen Sicherung neu zu justieren. Die Bundesregierung hat im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung erste gesetzgeberische Schritte zur Umsetzung der Vorschläge der Rürup-Kommission eingeleitet. Da der Sachverständigenrat sich in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich zu den Reformoptionen im Bereich der Sozialversicherungen geäußert hat, werden für diese Politikbereiche in diesem Gutachten die Maßnahmen der Bundesregierung sowie die Vorschläge der Rürup-Kommission anhand der Vorstellungen des Sachverständigenrates beurteilt.

39. In der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde mit dem GKV-Modernisierungsgesetz der Einstieg in eine umfassendere Gesundheitsreform eingeleitet. Das im Konsens mit der CDU/CSU-Opposition verabschiedete Gesetz sieht wichtige Maßnahmen auf der Ausgabenseite und zur Stärkung des Wettbewerbs vor. Durch den verstärkten Einsatz von Zuzahlungen sowie durch die Einführung von Praxisgebühren sollen die gesetzlichen Krankenkassen im kommenden Jahr um 3,2 Mrd Euro entlastet werden. Ab dem Jahr 2005 ist mit der Ausgliederung des Zahnersatzes aus dem Regelleistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung eine Einsparung von rund 3,5 Mrd Euro verbunden. Ab dem Jahr 2006 wird das Krankengeld zumindest teilweise über einen Sonderbeitrag von den Versicherten allein finanziert. Die letztgenannte Lösung kann aus konzeptionellen Gründen nicht überzeugen, da der direkte Bezug zum Krankengeld nicht hergestellt wurde, sondern einzig eine einmalige Verschiebung in der paritätischen Finanzierung herbeigeführt wird. Da sich damit die gesamte Abgabenbelastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht verändert, sind von dieser Maßnahme auch keine wesentlichen Beschäftigungseffekte zu erwarten. Kritisch zu sehen ist auch der beschlossene Einstieg in die Finanzierung über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Gedeckt werden sollen damit versicherungsfremde Leistungen; der Zuschuss wurde aber nicht explizit an diese Ausgaben gekoppelt, sondern wird als pauschale Zuweisung in das System eingespeist und über eine mehrstufige Erhöhung der Tabaksteuer finanziert. Welche Dynamik derartige Zuschüsse, einmal etabliert, entfalten können und welche Einschränkung des finanzpolitischen Bewegungsspielraums mit ihnen verbunden sein kann, dafür liefert die Gesetzliche Rentenversicherung ein Beispiel (Ziffer 268). Im Arzneimittelvertrieb wurden erste zaghafte Wettbewerbselemente beschlossen. Insgesamt wurde mit der Reform, nicht zuletzt durch den Einfluss klientelpolitisch motivierter Interventionen im Prozess der Konsenssuche, der Wettbewerb auf der Ebene der Leistungserbringer aber nur unzureichend gestärkt. Die Bundesregierung erhofft sich durch die Reformmaßnahmen eine Senkung des Beitragssatzes auf 13,6 vH im kommenden Jahr. Diese Prognose erscheint zu optimistisch.

40. Eine Entscheidung über eine grundlegende Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung kam in diesem Jahr nicht zustande. Die Rürup-Kommission stellte dem Gesetzgeber diesbezüglich zwei alternative Modelle zur Auswahl: eine Finanzierung der Gesundheitsleistungen über Pauschalprämien mit sozialem Ausgleich sowie eine Finanzierung über eine Bürgerversicherung, das heißt eine einkommensbezogene Krankenversicherung mit einer Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen und der einzubeziehenden Einkommensarten sowie einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Der Sachverständigenrat sprach sich schon in seinem letzten Jahresgutachten nachdrücklich für ein Prämienmodell aus. Dies vor allem aus folgenden Gründen: Eine Prämienlösung koppelt die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben von den bisherigen auf das Arbeitseinkommen bezogenen Beiträgen ab; dies erhöht die Arbeitsanreize für den Großteil der Einkommensbezieher merklich. Zudem wird die Äquivalenz zwischen Beiträgen zur und Leistungen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung erhöht. Auch das Prämienmodell enthält, dies wird in der Politik und den Medien nicht selten verkürzt dargestellt, einen sozialen Ausgleich für die Bezieher niedriger Einkommen, der über die Ausschüttung an die Arbeitnehmer und die anschließende Versteuerung des bisherigen Arbeitgeberanteils zur Krankenversicherung finanziert werden soll.

Das Alternativmodell einer Bürgerversicherung ist mit Blick auf die Beschäftigungseffekte den Gesundheitsprämien eindeutig unterlegen. Durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommen wird nur eine begrenzte Abkoppelung der Beiträge vom Lohn erreicht. Dies wird erkauft durch zusätzliche Verzerrungen, die über eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und die Einbeziehung zusätzlicher Einkommen entstehen. Im Ergebnis sind damit sogar negative Effekte auf die Beschäftigung zu erwarten. Die Popularität der Bürgerversicherung erklärt sich primär durch die als gerechter empfundenen Verteilungswirkungen dieses Modells gegenüber der Gesundheitsprämie. Hier sollte man aber bedenken, dass gerade aus Verteilungsaspekten wenig gewonnen ist, wenn die Verteilungsmasse durch die vermeintlich gerechteren Maßnahmen eher verringert, denn vergrößert wird.

41. Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** drohte auch in diesem Jahr insbesondere durch die Erosion der Einnahmeseite ein Beitragssatzanstieg; und wie in den Vorjahren wurde diesem durch Ad-hoc-Maßnahmen entgegengesteuert. Dies mag man unter dem Blickwinkel der Beschäftigungssicherung begrüßen, das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde dadurch aber erneut beschädigt. Beschlossen wurde unter anderem eine Aussetzung der

Rentenanpassung im Jahr 2004, eine weitere Absenkung der Schwankungsreserve sowie die alleinige Finanzierung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner im kommenden Jahr. Letzteres bedeutet eine faktische Kürzung der Nettorenten um 0,85 vH.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstumsschwäche und angesichts eines sich gegenüber den Annahmen der Rentenreform 2001 abzeichnenden verstärkten demographischen Drucks wurden weitere mittelfristig wirkende rentenrechtliche Maßnahmen notwendig. Die Bundesregierung beabsichtigt vor diesem Hintergrund die Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung, die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters durch den Abbau von Anreizen zur Frühverrentung sowie eine Modifikation der Rentenanpassungsformel, mit der sowohl einer niedrigeren Geburtenhäufigkeit als auch einer steigenden Lebenserwartung Rechnung getragen wird. Diese Maßnahmen sind richtig. Insbesondere der von der Rürup-Kommission vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel als Ausdruck einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik ist angesichts der demographischen Entwicklung eine zielführende Innovation. Die Heraufsetzung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, so begrüßenswert die Rückführung der Anreize zur Frühverrentung auch ist, muss jedoch durch eine Anhebung des gesetzlichen Eintrittsalters in die Rente ergänzt werden. Der Sachverständigenrat hat hierzu – wie die Rürup-Kommission – eine allmähliche Erhöhung des Renteneintrittsalters, beginnend ab dem Jahr 2011, als geeigneten Weg vorgeschlagen. Die von der Rürup-Kommission empfohlenen Maßnahmen würden den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 unter 22 vH begrenzen. Die sinnvolle Orientierung an einer derartigen stärker einnahmeorientierten Ausgabenpolitik führt allerdings zu niedrigeren impliziten Renditen für die mittleren und jüngeren Jahrgänge sowie zu einer deutlichen Absenkung des Bruttorentenniveaus. Im Gegenzug gewinnen die jüngeren Geburtsjahrgänge aber finanziellen Spielraum für eine ergänzende kapitalgedeckte Eigenvorsorge, mit dem die Leistungsrücknahmen des Umlagesystems gemildert oder gar – in Abhängigkeit von der erzielten Rendite und dem Ansparzeitraum – überkompensiert werden können. Vor dem Hintergrund des demographischen Drucks auf die Tragfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems und damit die öffentlichen Haushalte befürwortet der Sachverständigenrat eine möglichst rasche Umsetzung der diesbezüglichen Vorschläge der Rürup-Kommission.

42. Auch in der **Sozialen Pflegeversicherung** ist angesichts der Defizitentwicklung in den vergangenen Jahren eine Reform erforderlich. Hier hat die Bundesregierung jedoch noch nicht einmal den Vorschlag der Rürup-Kommission aufgegriffen, der im Wesentlichen darauf abzielt, das derzeitige System beizubehalten und über eine Höherbelastung der Rentner sowie den Aufbau eines individuellen Kapitalstocks die Beitragsbelastung konstant zu halten. Besser wäre ohnehin ein – auch heute noch möglicher – Übergang zu einer kapitalgedeckten Privaten Pflegeversicherung. Die Entwicklung der vergangenen Jahre, in denen es zu einem merklichen Abschmelzen der zunächst nach Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 aufgebauten Reserven kam, zeigt deutlich, dass es ein Fehler war, die Pflegeversicherung in der Form einer Umlageversicherung zu organisieren. Ein Umstand, auf den der Sachverständigenrat im Vorfeld mit Nachdruck hingewiesen hatte (SG 94 abgedruckt in JG 95 Anhang).

Haushaltskonsolidierung

- Haushaltskonsolidierung sollte der Realisierung langfristiger Ziele dienen.
- Konsolidierungen durch Ausgabenkürzungen sind erfahrungsgemäß nachhaltiger als solche über Einnahmeerhöhungen. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung benötigt kein günstiges konjunkturelles Umfeld.
- Der Abbau von Steuervergünstigungen zur Finanzierung von Tarifsenkungen hat positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Eine Rückführung von Steuervergünstigungen ist aber auch zu Konsolidierungszwecken angebracht.
- Ein gezielter, kriteriengeleiteter Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist der Rasenmähermethode überlegen.
- Das Volumen der hier vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen und Rücknahmen von Steuererleichterungen beläuft sich nach Auslaufen dieser Maßnahmen auf über 25 Mrd Euro pro Jahr. Nicht berücksichtigt sind dabei Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich; ihr Abbau muss in eine Reform der Unternehmensbesteuerung integriert werden.
- Das Ehegattensplitting ist keine Steuervergünstigung. Die Entfernungspauschale ist nicht generell eine Steuervergünstigung; daher ist eine Kürzung vertretbar.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Strategien und Optionen
(Ziffern 455 ff.)

43. Über die Beschlüsse und Vorhaben in den Systemen der Sozialen Sicherung hinaus, für die in den kommenden Jahren eine beträchtliche Nettoentlastung erwartet wird, hat die Bundesregierung ein umfangreiches steuerliches Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht. Dieses wird bei vollständiger Umsetzung – einschließlich des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – für die Gebietskörperschaften ab dem Jahr 2005 veranschlagte jährliche Mehreinnahmen in einer Größenordnung von über 17 Mrd Euro erbringen. Im kommenden Jahr wird bei Vorziehen der

dritten Stufe der Steuerreform einschließlich der geplanten Einsparmaßnahmen allerdings eine Mindereinnahme von annähernd 4 Mrd Euro zu verzeichnen sein. Angesichts der aus dem Ruder laufenden Defizite und der festgestellten Tragfähigkeitslücke ist ein darüber hinausgehender mittelfristiger Konsolidierungsbedarf aber offensichtlich und unabweisbar: Die Hoffnung, dass allein über ein höheres Wirtschaftswachstum diesem Druck ausgewichen werden könnte, ist unrealistisch. Insoweit sind die Maßnahmen der Bundesregierung richtig und notwendig, wenn auch nur ein erster Schritt. Vor diesem Hintergrund wäre es fatal, wenn sich das Schicksal des Steuervergünstigungsabbaugesetzes erneut wiederholte. Die Einsicht, dass die öffentlichen Haushalte einer dringenden Sanierung bedürfen, setzt sich jedoch mehr und mehr über die Parteigrenzen hinweg durch. In den vergangenen Monaten war beinahe ein Überbietungswettlauf zu beobachten, was potentielle Sparmaßnahmen angeht. Woran es aber nach Einschätzung des Sachverständigenrates mangelt, das ist eine ökonomisch fundierte Analyse der Ansatzpunkte und Handlungsfelder einer erfolgversprechenden Konsolidierungsstrategie. Mit anderen Worten: Es ist ein Leichtes, eine milliardenschwere Liste von Einsparmaßnahmen zusammenzustellen, es ist aber ohne überzeugende Argumente ungleich schwerer, sie im politischen Prozess durchzusetzen.

44. Konsolidierung bedeutet eine Verbesserung der konjunkturbereinigten öffentlichen Primärsalden, also des Saldos aus staatlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung von konjunkturellen Effekten und ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben der öffentlichen Hand. Konsolidierungsanstrengungen können damit prinzipiell über die Ausgabenseite und/oder die Einnahmeseite des staatlichen Gesamthaushalts erfolgen. Die Erfahrungen von Konsolidierungsphasen in den Ländern der Europäischen Währungsunion belegen aber, dass am ehesten eine dauerhafte Verbesserung der öffentlichen Haushalte gelingt, wenn die Konsolidierung auf der Ausgabenseite ansetzt. Darüber hinaus zeigt sich, dass kräftige Sparmaßnahmen auch in einem gesamtwirtschaftlich schwierigen Umfeld eingeleitet werden können, ohne dass sich die mit den kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen befürchteten konjunkturellen Verschlechterungen einstellen müssen. Oft lässt sich sogar der gegenteilige Effekt feststellen. Insofern ist es nicht angebracht, den notwendigen Konsolidierungsbedarf unter den Generalvorbehalt einer günstigen konjunkturellen Ausgangslage zu stellen. Der Sachverständigenrat plädiert deshalb für eine konsistente und auf Dauer angelegte Konsolidierungsstrategie. Diese sollte unabhängig von den zyklischen Schwankungen über das Erwirtschaften konjunkturbereinigter Primärüberschüsse erfolgen und die Aufgabe der konjunkturellen Stabilisierung an die automatischen Stabilisatoren delegieren.

45. In der politischen Diskussion über Konsolidierung wird oftmals ein Streichen von Steuervergünstigungen ohne eine entsprechende Senkung der Steuersätze als Steuererhöhung gebrandmarkt, die abzulehnen sei. Dieses Argument überzeugt aus einer Reihe von Gründen nicht. So ist die Unterscheidung zwischen Steuervergünstigungen und staatlichen Ausgaben oft nicht so eindeutig, wie es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat. Eine ganze Reihe von Steuervergünstigungen, wie beispielsweise die Eigenheimzulage, die in der Finanzstatistik als Minderung der Steuereinnahmen verbucht wird, ist ökonomisch einer Ausgabe äquivalent. Wichtiger noch ist aber, dass die Beseitigung von steuerlichen Subventionstatbeständen über eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage die verzerrenden Effekte und damit die Zusatzlasten der Besteuerung verringert. Dies ist unmittelbar einsichtig, wenn gleichzeitig mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch die Steuersätze reduziert werden. Es gilt aber im Grundsatz auch, wenn anstelle der Steuersatzsenkungen die öffentlichen Defizite und damit die zukünftigen Zinslasten des Staates zurückgeführt werden. Das Streichen von Steuervergünstigungen darf deshalb kein Tabu in einer glaubwürdigen Konsolidierungsstrategie sein.

46. Der Abbau von Subventionen, also Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, sollte dabei gezielt und kriteriengeleitet erfolgen. Die „Rasenmähermethode“, die ein Kürzen sämtlicher Tatbestände um einen einheitlichen Prozentsatz bedeutet, ist deshalb abzulehnen. Nicht jede Finanzhilfe und Steuervergünstigung ist unberechtigt und eine gleichmäßige Kürzung unterscheidet nicht zwischen den Sachverhalten, die stark verzerrende Effekte aufweisen, und den Sachverhalten, bei denen dies nur in sehr viel geringerem Ausmaß der Fall ist oder für die sich gar ökonomisch gute Gründe anführen lassen. Das Kriterium, mit dem der Sachverständigenrat die relevanten Subventionen auf ihre Berechtigung hin beurteilt, ist das der Effizienz: Subventionen müssen selektiv gekürzt werden und zuerst und am stärksten dort, wo sie die größten nachteiligen Wohlfahrtseffekte hervorrufen. Von einer effizienzmindernden und damit Beschäftigung und Wachstum beeinträchtigenden Verzerrung staatlicher Eingriffe spricht man üblicherweise dann, wenn die Entscheidung eines Individuums aufgrund eines staatlichen Eingriffs, zum Beispiel einer steuerlichen Maßnahme, über den primären Einkommensentzug hinaus verzerrt wird, kurz: wenn Zusatzlasten auftreten.

47. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Jahresgutachten eine Reihe von Ausgaben und Subventionen identifiziert und ökonomisch analysiert, von denen viele seit geraumer Zeit eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion um relevante Konsolidierungstatbestände spielen. Hierzu zählt der Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik als ein gewichtiger Ausgabenblock. Darüber hinaus werden wichtige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen betrachtet. Das Gesamtvolumen der in die Betrachtung einbezogenen Maßnahmen beträgt rund 60 Mrd Euro. Das Gesamtvolumen der betrachteten und gänzlich abzuschaffenden Sachverhalte beläuft sich auf eine Summe von rund 25 Mrd Euro. Darüber hinaus lässt sich eine Reihe von Subventionen identifizieren, bei denen, wenn auch keine vollständige Abschaffung so doch eine merkliche Rückführung in Betracht kommt.

Ein Teil davon ist bereits im Haushaltsbegleitgesetz enthalten. Ein nicht unbeträchtlicher Teil ist aber bisher nicht entschlossen genug angegangen worden. Diese Spielräume für weitere Konsolidierungen gilt es, in den kommenden Jahren zu nutzen. So sollte im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik der begonnene Prozess der Kürzung wenig erfolgversprechender Maßnahmen zügig fortgesetzt werden. Hierbei handelt es sich vor allem um die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen" sowie Teile des Weiterbildungsangebots. Von den gewichtigen Finanzhilfen sind abzuschaffen: die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle sowie die Förderung des Wohnungsbaus (einschließlich der Eigenheimzulage). Im Rahmen der als Steuervergünstigung gewährten Subventionen lässt sich keine Berechtigung der steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit begründen. Gleiches gilt beispielsweise für den Sparerfreibetrag, den Sonderausgabenabzug für Beiträge zu Lebensversicherungen, die Steuerfreiheit für Erträge aus Lebensversicherungen, die Übungsleiterpauschale und den Sonderausgabenabzug für Spenden an Kirchen, Parteien und gemeinnützige Zwecke. Die heftig diskutierte Entfernungspauschale lässt sich demgegenüber nicht pauschal als Steuervergünstigung einordnen. Hier ist eine Reduzierung vertretbar, eine komplette Streichung wäre aus Effizienzüberlegungen heraus nicht begründbar. Steuersystematisch korrekt, und damit nicht abzuschaffen, ist auch das Ehegattensplitting. Nicht eingeschlossen in diese Berechnung ist der Abbau von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich, da dies in eine Reform der Unternehmensbesteuerung integriert werden sollte.

In einer Analyse zur Verteilung des Markteinkommens und der Einkommensteuerschuld, die der Sachverständigenrat in diesem Jahr erstmals durchgeführt hat, zeigt sich mit Blick auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, dass rund die Hälfte der Steuerpflichtigen mit positiven Einkünften von über 250 000 Euro negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu verzeichnen hatte. Bemerkenswert ist ferner, dass die negativen Einkünfte aus dieser Einkunftsart mit zunehmenden positiven Einkünften stiegen und in den Einkommensklassen ab einer Summe der positiven Einkünfte von mehr als 500 000 Euro im Durchschnitt zwischen 130 000 Euro und 510 000 Euro betrugen (Ziffern 822 ff.). Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Verluste über großzügige Abschreibungsregelungen rein steuerlich bedingt waren.

Föderalismusreform

– Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Wichtigste Ursache für dieses Politikversagen sind die föderalen Entscheidungsstrukturen.
– Der kooperative Föderalismus muss durch einen wettbewerblichen Föderalismus ersetzt werden; Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus.
– Zu einem funktionierenden Föderalismus gehört eine begrenzte Steuerautonomie der Bundesländer.
– Die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern sind zurückzuführen.
– Die Rahmengesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung sind einzuschränken.

Reform des Föderalismus: Entscheidungsblockaden aufbrechen

48. Eine auf Dauer angelegte, ökonomisch begründete Konsolidierungsstrategie wird sich in Deutschland nur dann umsetzen lassen, wenn es gelingt, politische Entscheidungsblockaden aufzubrechen. Derartige Blockaden, das haben die zurückliegenden Monate erneut bewiesen, liegen nur zum Teil darin begründet, dass es für die Politik schwierig ist, Mehrheiten in den eigenen Reihen für einen Kurs zu finden, der teilweise erhebliche Einschnitte mit sich bringt. Bedeutender für die quälend langsamen Entscheidungsprozesse ist die föderale Struktur des politischen Systems. Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind seit geraumer Zeit langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Dies verunsichert die Bürger und erzeugt eine permanente Ungewissheit über die Belastungen und Entlastungen selbst in der unmittelbaren Zukunft. So war bis Mitte November noch immer nicht entschieden, ob die dritte Stufe der Steuerreform vorgezogen wird und welche Gegenfinanzierungsmaßnahmen realisiert werden. Die praktische Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland bildet ein hohes, vielleicht sogar das höchste Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen, unbeschadet, dass in einigen Fällen der Bundesrat ein sinnvolles Korrektiv einzelner Gesetzesvorhaben darstellen kann. Aber es geht hier nicht um die Inhalte einzelner Entscheidungen, sondern um den Entscheidungsmechanismus. Eine Reform des „kooperativen Föderalismus" ist unumgänglich, soll die Wirtschafts- und Finanzpolitik mehr Verlässlichkeit gewinnen.

49. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Föderalismusreform ist in der Politik vorhanden. Am 16. Oktober 2003 hat der Deutsche Bundestag eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Grundsätzlich ist die Einsetzung dieser Kommission zu begrüßen. Zu hoffen ist, dass sie sich zu mutigen Reformempfehlungen durchringen kann, die dann auch von der Politik zügig umgesetzt werden. Zu befürchten ist jedoch, dass diese Hoffnung enttäuscht wird. Zentrale Fragestellungen sind nicht in den Untersuchungsauftrag der neu gebildeten Kommission eingegangen. Dazu gehören insbesondere eine Überarbeitung der Finanzverfassung mit einer Steuerentflechtung zwischen Bund und Ländern sowie eine damit verbundene (begrenzte) Steuerautonomie für die Bundesländer. Gegenwärtig ist

jegliche Modifikation von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen der Gemeinschaftssteuern – sie machen rund zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens in Deutschland aus – nur mittels Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erreichbar. Die dadurch möglichen Entscheidungsblockaden müssen aufgelöst werden, sonst bleibt jede Föderalismusreform unvollständig.

50. In Rede steht dabei nicht die Abschaffung der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Gefordert ist aber eine Lösung aus der „Politikverflechtungsfalle“, die durch die Verschränkungen der Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite und im Gesetzgebungsprozess über den Bundesrat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte entstanden ist. Eine durchgreifende Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung muss auf mehr Wettbewerb zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen setzen. Dies lässt sich nur erreichen über eine höhere Autonomie bei der Erfüllung der Aufgaben und vor allem bei der Erzielung der Einnahmen. Hier bestehen derzeit gravierende Mängel: Die Bundesländer haben praktisch keine Gestaltungsfreiheit bei den Steuereinnahmen; durch Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben kommt es zu Fehlanreizen und einer Vermengung von Verantwortlichkeiten; die eine Ebene kann über Aufgaben und Ausgaben entscheiden, die eine andere Ebene zu übernehmen hat. In all diesen Bereichen besteht dringender Handlungsbedarf. Darauf hat der Sachverständigenrat wiederholt hingewiesen (JG 2000 Ziffern 169 ff.). Grundelemente eines reformierten föderalen Systems sollten sein: mehr Steuerautonomie der Länder, sei es über ein Trennsystem oder – die wohl realistischere Variante – über ein Zuschlagsystem auf einen bundesweit einheitlichen abgesenkten Tarif beziehungsweise auf das daraus resultierende Steueraufkommen sowie ein weitgehender Abbau der zahlreichen Mischfinanzierungstatbestände, bis auf die Fälle, bei denen ausgeprägte länderübergreifende externe Effekte zu vermuten sind, beispielsweise in der Grundlagenforschung.

Steuerpolitik

- Deutschland ist – bezogen auf die effektiven Steuerbelastungen von Unternehmen – immer noch ein Hochsteuerland.
- Die deutsche Steuerpolitik hat aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt; die Systematik des Steuerrechts hat weiter abgenommen.
- Zur Stärkung der Standortattraktivität und zum Abbau der Verzerrungen bei den Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie bei der Rechtsformwahl bieten sich entweder eine Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer (Steuerreformoption I) oder eine duale Einkommensteuer (Steuerreformoption II) an.
- Die Gewerbesteuer/Gemeindewirtschaftssteuer ist in ein kommunales Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer (Option I) oder zur Steuer auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen (Option II) zu überführen.
- Der Sachverständigenrat hält die duale Einkommensteuer für die vorteilhaftere Steuerreformoption; der proportionale Steuersatz auf Kapitaleinkommen sollte bei etwa 30 vH liegen, der Eingangssteuersatz der Besteuerung von Arbeitseinkommen bei 15 vH und der Spitzensteuersatz bei etwa 35 vH.

2. Steuerpolitik: Vom Chaos zum System
(Ziffern 518 ff.)

51. Neben dem Schuldenabbau war eine der von der Bundesregierung im Jahr 2000 für die Finanzpolitik formulierten zwei „Finanzpolitischen Leitplanken“ die „Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem“. Das Steuersystem des Jahres 2003 ist weit entfernt von diesen Zielen. Eine entsprechende Untersuchung der steuerlichen Attraktivität von Investitionsentscheidungen im Vergleich zu wichtigen europäischen Partnerländern anhand der effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze zeigt, dass der Standort Deutschland in den vergangenen beiden Jahren an Boden verloren hat. Für Unternehmen ist Deutschland weiterhin ein Hochsteuerland. Dies gilt für inländische und grenzüberschreitende Investitionen gleichermaßen.

Es ist aber nicht nur die Standortattraktivität, die gelitten hat. Vielmehr noch schwindet die Systematik des deutschen Einkommensteuerrechts zusehends. Die Einkommensteuer entwickelt sich immer mehr zu einer unsystematischen Schedulensteuer, ohne dass ein neues steuerliches Leitbild erkennbar wäre. Hinzu kommt, dass die deutsche Steuerpolitik aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit auch an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat. Die Steuerpolitik ist zum Spielball widerstreitender Interessen innerhalb der Bundesregierung, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen Regierung und Opposition geworden. Für die Planungssicherheit von Konsumenten und Investoren und für den Standort Deutschland allgemein stellt dies eine fatale Entwicklung dar.

Durchbrechung des Prinzips der synthetischen Einkommensteuer im geltenden Recht und Reformoptionen

52. Den Referenzpunkt des geltenden Einkommensteuersystems bildet die klassische synthetische Einkommensteuer. Im Idealfall werden hierbei sämtliche Einkommen, gleich aus welcher Einkunftsquelle und gleich welcher Herkunft, im Wohnsitzland besteuert. Für die unterschiedlichen Einkunftsarten wird dabei weder in der steuerlichen Bemessungsgrundlage noch im Steuer-

tarif differenziert. Das gegenwärtige Steuersystem durchbricht dieses Prinzip in vielfältiger Weise. Von einer einheitlichen Besteuerung der unterschiedlichen Einkunftsarten kann keine Rede sein.

– *Dieses Prinzip wird systematisch durch die unterschiedliche Art der Einkünfteermittlung – Gewinneinkünfte auf der einen Seite und Überschusseinkünfte auf der anderen Seite – verletzt. Dies führt zu Unterschieden in der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen: Grundsätzliche Steuerfreiheit bei Überschusseinkünften, Steuerpflicht bei Gewinneinkünften. Ebenfalls systematische Unterschiede zeigen sich in der Behandlung der Kapitaleinkünfte. Sie werden über den Sparerfreibetrag gegenüber anderen Einkunftsarten privilegiert. Weiterhin ergeben sich durch die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens Unterschiede in der Besteuerung von ausgeschütteten Gewinnen und Einkommen in gleicher Höhe aus anderen Einkunftsquellen. Einkünfte aus gewissen kapitalbildenden Lebensversicherungen sind steuerfrei.*

– *Durch das Nebeneinander von Einkommen- und Körperschaftsteuer entstehen Verzerrungseffekte bei den Finanzierungsentscheidungen und bei der Rechtsformwahl der Unternehmen.*

– *In einer synthetischen Einkommensteuer sind darüber hinaus Gewinne und Verluste steuerlich gleich zu behandeln. Das deutsche Steuerrecht enthält aber eine Reihe von Beschränkungen des Verlustausgleichs innerhalb einer Einkunftsart und auch über unterschiedliche Einkunftsarten hinweg.*

– *Ein wesentliches Prinzip der Einkommensbesteuerung ist das Nettoprinzip. Es gewährleistet insbesondere die Abzugsfähigkeit der betrieblich oder beruflich veranlassten Ausgaben, den so genannten Erwerbsausgaben. Verstöße gegen dieses Prinzip finden sich im geltenden Einkommensteuerrecht beispielsweise in der Behandlung des Aufwands für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sowohl von natürlichen Personen als auch von Körperschaften. Insbesondere die Frage der Absetzbarkeit des Beteiligungsaufwands bei grenzüberschreitenden Beteiligungen führt zudem zu erheblichen Problemen der Sicherung des nationalen Steueraufkommens.*

53. Diese Beispiele, die durchweg nicht Randbereiche des deutschen Einkommensteuerrechts betreffen, machen deutlich, dass sich die deutsche Einkommensteuer beträchtlich von dem Idealtypus einer synthetischen Einkommensteuer entfernt hat. Der sich hieraus ergebende Befund ist eindeutig: Deutschland bedarf einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Der Sachverständigenrat stellt hierzu in seinem Jahresgutachten zwei Reformoptionen vor. In der Steuerreformoption I wird die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer integriert. In der Steuerreformoption II, einer dualen Einkommensteuer, werden Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen unterschiedlich besteuert. Bei Zugrundelegung eines expliziten Kriterienkatalogs und unter Abwägung der jeweiligen Vorteile und Nachteile beider Optionen spricht sich der Sachverständigenrat für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer aus.

Die Steuerreformoption I bleibt dem Ideal einer synthetischen Einkommensteuer verhaftet. Mit der dualen Einkommensteuer wird hingegen eine Modifikation dieses Prinzips vollzogen. Hierbei ist aber zu beachten, dass auch mit der Steuerreformoption I nicht das Idealbild einer synthetischen Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip verwirklicht werden kann. Denn dann müsste konsequenterweise zu einem Vollanrechnungsverfahren von im Ausland erzielten Einkommen übergegangen werden, was angesichts der geltenden Doppelbesteuerungsabkommen, die regelmäßig eine Freistellung dieser Einkünfte vorsehen, keine realistische Option darstellt. Im Bereich der Körperschaftsteuer müsste zudem aufgrund EG-rechtlicher Vorgaben die Belastung von Gewinnen mit ausländischer Körperschaftsteuer voll angerechnet werden. Dies würde das Steueraufkommen im Inland unter Umständen erheblich gefährden, denn in einem Vollanrechnungsverfahren wäre auf die im Ausland erzielten Einkünfte die dort gezahlte Steuer vom deutschen Fiskus anzurechnen. Angesichts dieser Probleme ist ein Vollanrechnungsverfahren, obwohl von der Konzeption her überzeugend, keine realistische Option für jedweden Reformvorschlag.

Steuerreformoption I: Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer

54. In der Steuerreformoption I wird die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer in der Form integriert, dass der Spitzensatz der Einkommensteuer dem Körperschaftsteuersatz entspricht. Damit die Belastung von Kapitalgesellschaften international attraktiv bleibt, muss ein niedriger Spitzensatz der Einkommensteuer erreicht werden. Ein Wert von 30 vH bis maximal 35 vH stellt hier eine realistische Obergrenze dar. Konsequenterweise verlangt eine Angleichung der Spitzensteuersätze von Einkommen- und Körperschaftsteuer dann die Freistellung von im Inland erzielten Dividendeneinkommen und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften. Andernfalls käme es auf der Anteilseignerebene zu einer Höherbesteuerung von Dividenden. Mit der Angleichung wäre aber, solange an einem progressiven Einkommensteuersystem festgehalten wird, keine Neutralität in der Wahl der Unternehmensrechtsform und der Finanzierung zu erreichen.

55. Während bei dieser Reformoption Veräußerungsgewinne von Anteilen an Kapitalgesellschaften steuerfrei sein müssen, werden die Gewinne aus einer Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen und die Gewinne von im Privatvermögen gehaltenen Grundstücken in voller Höhe der Einkommensbesteuerung unterworfen. Auch dies führt dazu, dass keine Rechtsformneutralität hergestellt werden kann. Die Freistellung von im Inland erzielten Dividendeneinkommen führt aufgrund EU-rechtlicher Diskriminierungsverbote dazu, dass auch die ins Ausland fließenden Dividenden nicht besteuert werden dürfen. Ebenso müssten auch die aus dem Ausland

empfangenen Dividendeneinkommen und Veräußerungsgewinne im Inland steuerfrei gestellt werden. Damit würde das Quellenprinzip, also die Besteuerung von Einkommen an dem Ort, an dem sie erwirtschaftet wurden, sehr weitgehend verwirklicht. Von einer Einkommensbesteuerung nach dem Wohnsitzprinzip wäre man demzufolge weit entfernt. Zudem birgt eine umfassende Quellenbesteuerung die Gefahr eines internationalen Steuersenkungswettlaufs, was unter Umständen die Notwendigkeit bedeutet, aus Wettbewerbsgründen den Spitzensatz der Einkommensteuer weiter zu senken, mit allen Folgen für das nationale Steueraufkommen.

56. Wenn auch mit der Steuerreformoption I keine vollständige Neutralität in der Wahl der Unternehmensrechtsform erreicht werden kann und sich auch die Verzerrungen in den Finanzierungsentscheidungen nicht gänzlich beheben lassen, so werden beide Probleme gegenüber dem Status quo doch erheblich reduziert. Die Koppelung des Körperschaftsteuersatzes an den Spitzensatz der Einkommensteuer hat jedoch die Konsequenz, dass – will man ein wettbewerbsfreundliches Niveau der Tarifbelastung erreichen – der Einkommensteuertarif in der Spitze merklich abgesenkt werden muss. Dies wird bei Sicherung des Steueraufkommens nur gelingen, wenn zugleich die steuerliche Bemessungsgrundlage drastisch verbreitert wird. Die Attraktivität und die Erfolgschance dieser Reformoption hängt damit entscheidend davon ab, ob ein konsequenter Abbau von Steuervergünstigungen gelingt.

Steuerreformoption II: Duale Einkommensteuer

57. Die Steuerreformoption II modifiziert das Leitbild einer synthetischen Einkommensteuer. An ihre Stelle tritt mit der „dualen Einkommensteuer" eine systematisch ausgestaltete Steuer, die zwischen zwei Einkunftsarten unterscheidet – umfassend definierten Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen – und diese unterschiedlich besteuert. Kapitaleinkommen, bestehend aus den Gewinnen von Einzelunternehmern und Personenunternehmen, Dividenden, Zinsen, Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie privaten Veräußerungsgewinnen, werden mit einem niedrigen proportionalen Satz besteuert. Wie bei der ersten Steuerreformoption sollte eine Gesamtbelastung von 30 vH nicht überschritten werden. Arbeitseinkommen werden demgegenüber progressiv besteuert und umfassen vor allem Löhne, einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlöhne, Pensionen, gesetzliche Altersrenten und staatliche Transferleistungen. Zur Begrenzung von Steuerarbitrage sollte der Spitzensteuersatz allerdings nicht wesentlich über dem Kapitaleinkommensteuersatz liegen, gleichwohl besteht hier mehr Gestaltungsfreiheit für die Steuerpolitik als in der Reformoption I. Die separate Besteuerung von Kapitalgesellschaften mit Körperschaftsteuer wird beibehalten. Allerdings sind Körperschaftsteuer und Kapitaleinkommensteuer vollständig aufeinander abgestimmt. Dies wird über zweierlei Maßnahmen sichergestellt: Zum einen stimmt der Körperschaftsteuersatz mit dem proportionalen Satz der Kapitaleinkommensteuer überein. Zum anderen werden die Doppelbesteuerung von Ausschüttungen sowie von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften vollständig vermieden. Somit kann in der Tat von einer dualen Einkommensteuer gesprochen werden: Der Besteuerung von Arbeitseinkommen steht die Besteuerung von Kapitaleinkommen gegenüber, mit vollständig integrierter Körperschaftsteuer.

58. Für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer sprechen vor allem Effizienzüberlegungen. Eine duale Einkommensbesteuerung stärkt die Neutralität der Besteuerung im Hinblick auf Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen, und sie erhöht die Standortattraktivität vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität. Dies führt zu einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen und der Chancen der Arbeitnehmer auf höhere Einkommen. Gegenüber den geltenden Regelungen wird zudem die Systematik des Steuerrechts durch eine konsistente und einheitliche Besteuerung von Kapitaleinkommen verbessert. Im Einzelnen bietet eine duale Einkommensteuer gegenüber dem geltenden System die folgenden Vorteile:

- Neutralität der Unternehmensbesteuerung: Die Angleichung der Steuersätze für Unternehmensgewinne beziehungsweise private Kapitaleinkommen an den Körperschaftsteuersatz, die vollständige Integration der Körperschaftsteuer in die Kapitaleinkommensteuer sowie durchgängig proportionale Steuersätze für sämtliche Kapitaleinkommen stellen grundsätzlich die Finanzierungsneutralität der Besteuerung sicher. Sämtliche Finanzierungswege werden unabhängig von den persönlichen Verhältnissen der Kapitalgeber in gleicher Höhe belastet. Damit differenziert die Besteuerung auch nicht im Hinblick auf die Unternehmensrechtsform.
- Standortattraktivität: Für eine Tarifdifferenzierung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen lassen sich vor allem Effizienzgesichtspunkte anführen. Kapitaleinkommen sind international wesentlich mobiler als Arbeitseinkommen. Mit der Abkoppelung des Steuersatzes für Kapitaleinkommen von der Besteuerung der Arbeitseinkommen wird somit ein flexibles Instrument geschaffen, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können, ohne dass unmittelbar das gesamte Steueraufkommen in Mitleidenschaft gezogen wird.
- Verbesserte Systematik: Eine umfassende Besteuerung der Kapitaleinkommen mit einem proportionalen Satz begrenzt Möglichkeiten zur Steuerarbitrage zwischen den betroffenen Einkünften und vermindert in erheblichem Maße Abgrenzungsprobleme bei der Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben.

59. Ebenso wie bei der Steuerreformoption I werden auch bei einer dualen Einkommensteuer die im Inland erzielten Dividenden freigestellt. Zwar existiert auch die Möglichkeit eines Vollanrechnungsverfahrens, aber dieses ist angesichts der potentiellen Aufkommenswirkungen nicht zu empfehlen. Ebenfalls sind aus Praktikabilitätsgründen Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften von der Steuer zu befreien.

Gleiches gilt für Auslandsdividenden und entsprechende Veräußerungsgewinne. Damit wird auch bei einer dualen Einkommensteuer die Besteuerung grenzüberschreitender Einkommen dem Quellenprinzip folgen. Im Gegensatz zur Steuerreformoption I ist es bei einer dualen Einkommensteuer aufgrund der gespaltenen Steuersätze aber möglich, aus Gründen der Standortattraktivität den Steuersatz auf Kapitaleinkommen zu senken, ohne dass – zumindest in Grenzen – dies eine parallele Senkung der Sätze in der Einkommensteuer erforderte.

60. Eines der wesentlichen Probleme einer dualen Einkommensteuer ist die Abgrenzung von unternehmerischen Gewinneinkünften und Arbeitseinkommen in Form von Unternehmerlöhnen. Die Tatsache, dass Kapitaleinkommen im Regelfall niedriger besteuert werden als Arbeitseinkommen, erzeugt bei Personenunternehmen Anreize, Arbeitseinkommen in Gewinneinkommen umzudeklarieren, um so die steuerliche Gesamtbelastung zu senken. Eine perfekte Lösung wird hier nicht möglich sein. Zur Lösung der damit verbundenen Abgrenzungsprobleme lässt sich allerdings auf die Erfahrungen der skandinavischen Staaten zurückgreifen, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einer dualen Einkommensteuer übergegangen sind. Dort wird in der Regel das Gewinneinkommen über eine unterstellte Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals errechnet; das dem progressiven Einkommensteuersystem unterworfene Arbeitseinkommen ergibt sich dann als Restgröße zwischen dem ausgewiesenen bilanziellen Gewinn und dem errechneten Gewinneinkommen. Die Anreize zur Arbitrage zwischen den beiden Einkunftskategorien sind umso geringer, je weniger sich der Spitzensatz der Einkommensteuer von dem auf Kapitaleinkommen unterscheidet. Dies spricht dafür, die Sätze relativ nahe beieinander zu lassen. Dann allerdings verringert sich auch der mit einer dualen Einkommensteuer mögliche Umverteilungsspielraum.

Zur Reform der Gewerbesteuer: Ein Trauerspiel

61. Zur Stärkung der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität der Besteuerung ist die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung abzuschaffen. Ein kommunales Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, für das der Sachverständigenrat plädiert, lässt sich demgegenüber problemlos in eine reformierte Einkommen- und Körperschaftsteuer integrieren. Das Hin und Her um die Reform der Gewerbesteuer und ihre Umbenennung in „Gemeindewirtschaftssteuer“ zeigt nicht nur, wie quälend eine Steuerreformdiskussion sein kann; es verdeutlicht auch, wie durch massive Interventionen von Verbänden oder Interessenvertretern ein ursprünglich noch akzeptables Reformmodell zu einer selbst gegenüber dem Status quo schlechteren Lösung mutieren kann.

Das vom Deutschen Bundestag am 17. Oktober dieses Jahres verabschiedete Gesetz sieht neben einer Anhebung der Steuermesszahl von ursprünglich vorgesehenen 3 vH auf 3,2 vH auch unverändert die hälftige Zurechnung von Schuldzinsen und von anderen ertragsunabhängigen Elementen vor. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 8. September beinhaltete demgegenüber noch die nahezu vollständige Streichung gewinnunabhängiger Bestandteile.

Im Vergleich zum Status quo bewirken die bislang vom Deutschen Bundestag beschlossenen Regelungen zur Gemeindewirtschaftssteuer (Ziffer 531) eine weitere Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen. Bei nationaler Geschäftstätigkeit erhöhen sich bei Kapitalgesellschaften die effektiven Grenzsteuerbelastungen und Durchschnittssteuerbelastungen um bis zu einen Prozentpunkt. Richtiger wäre es gewesen, wie im ursprünglichen Regierungsentwurf vorgesehen, auf die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen ganz zu verzichten, weil dadurch der Standort Deutschland in steuerlicher Hinsicht an Attraktivität gewonnen hätte. Bei Kapitalgesellschaften wären die effektiven Grenzbelastungen bei Einbeziehung der Kapitalgeberseite und durchschnittlichen Finanzierungswegen um rund 2 Prozentpunkte geringer ausgefallen als bei den jetzt beschlossenen Regelungen.

Lohnpolitik und Arbeitsmarkt

- Die Tarifvertragsparteien sollten auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschwenken und bei der Tariflohnentwicklung den Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen.
- Die qualifikatorische Lohnstruktur sollte insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit weiter gespreizt werden.
- Das Tarifvertragsrecht ist zu flexibilisieren.
- Das Kündigungsschutzrecht sollte modifiziert und erweitert werden. Dazu gehören die Einschränkungen der Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen und eine weitere Flexibilisierung durch Optionen bei Abdingung des gesetzlichen Kündigungsschutzes.
- Beim Arbeitslosengeld I sollten die Anreize zu einer zügigeren Arbeitsaufnahme verstärkt werden, indem diese Leistung zwar für die erste Phase der Arbeitslosigkeit angehoben wird, dann aber mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt.
- Die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten teilweise unternehmensspezifisch ausgestaltet werden und zwar in Anlehnung an die Nettokosten, die betriebsbedingt entlassene Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens bei der Arbeitslosenversicherung verursachen.
- Der Sachverständigenrat erneuert seinen Vorschlag einer grundlegenden Reform der Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II, damit mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen wird. Von der Einführung einer staatlich festgelegten Lohnuntergrenze im Rahmen der Zumutbarkeitsregelung sollte abgesehen werden.

3. Lohnpolitik und Arbeitsmarkt: Chancen für mehr Beschäftigung verantwortungsvoll wahrnehmen

(Ziffern 633 ff.)

62. Die ohnehin bedrückende Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich in diesem Jahr noch weiter verschlechtert. Die Bundesregierung hat allerdings mit einer Reihe mutiger Reformschritte auf die andauernde Misere reagiert. Wichtige Gesetzentwürfe sind auf den Weg gebracht worden, einige bereits verabschiedet, während andere noch der parlamentarischen Umsetzung harren. Letztere betreffen vor allem die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Hier will die Opposition über ihre Bundesratsmehrheit bei der Frage der Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung für die erwerbsfähigen Empfänger von Arbeitslosengeld II noch über die Vorhaben der Bundesregierung hinausgehen. Diese Überlegungen gehen aus Sicht des Sachverständigenrates im Grundsatz in die richtige Richtung, weisen gleichwohl Probleme eigener Art auf. Die schlechteste Lösung für die Beschäftigungschancen der Betroffenen wäre es aber, wenn im Gesetzgebungsverfahren über eine gegenseitige Blockade kein Kompromiss zustande käme. Alles in allem ist aber auf dem Arbeitsmarkt einiges in Bewegung geraten. Diese Chancen für mehr Beschäftigung gilt es in den kommenden Jahren zu nutzen. Hier stehen die Tarifvertragsparteien in einer besonderen Verantwortung.

Die Verantwortung der Tarifvertragsparteien und des Gesetzgebers

63. Gefordert ist eine verstetigte maßvolle Lohnpolitik. Diese sollte auf betriebsspezifische und qualifikatorische Belange Rücksicht nehmen und, solange eine Unterbeschäftigungssituation vorliegt, den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen. Kollektive Lohnvereinbarungen legitimieren sich nicht zuletzt dadurch, dass sie solche gesamtwirtschaftlichen Belange beachten. Der Sachverständigenrat erläutert in seinem diesjährigen Gutachten ausführlich diese lohnpolitische Konzeption und setzt sich mit einer Reihe von Einwänden auseinander. Diese betreffen insbesondere die Frage der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Strategie der Lohnzurückhaltung sowie die Frage der korrekten Bemessung des zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraums. In der Öffentlichkeit weithin beachtete Größen für die Ausrichtung der Lohnpolitik, insbesondere die Lohnstückkosten, weisen eine Reihe konzeptioneller Schwächen auf und sind als Indikatoren einer zurückhaltenden Lohnpolitik nur sehr bedingt geeignet. Worauf es ankommt, das ist die Arbeitsproduktivität, und zwar die um Beschäftigungsänderungen bereinigte Grenzproduktivität. Wird der hierdurch definierte Verteilungsspielraum überschritten, dann kommt es zu Arbeitsplatzabbau. Wird der Verteilungsspielraum vollständig ausgeschöpft, dann wird lediglich Arbeitsplatzabbau verhindert. Erst wenn ein gewisser Abschlag von der bereinigten Produktivitätsentwicklung vorgenommen wird, entstehen per saldo Arbeitsplätze. Eine dieser Maxime verpflichtete Lohnpolitik sollte, um den Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten, längerfristig angelegt sein und sich an branchen- oder betriebsspezifischen Kennziffern ausrichten. Eine nachträgliche Beurteilung der Tariflohnpolitik ist allerdings angesichts erheblicher Datenprobleme auf eine Beurteilung der entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Kennziffern angewiesen. Hier zeigt sich, dass die Tariflohnpolitik ihrer Verantwortung für mehr Beschäftigung auch im Jahr 2003 nicht nachgekommen ist: Die Tarifvertragsparteien nahmen keinen Abschlag vom erwarteten Verteilungsspielraum vor; lediglich durch Kürzungen der übertariflichen Leistungen, also durch eine negative Lohndrift, war es den Unternehmen möglich, eine vollständige Ausschöpfung des tatsächlich realisierten Verteilungsspielraums zu verhindern.

Die vielfach geäußerte Befürchtung einer geringeren Nachfrage aufgrund einer solchen tarifpolitischen Strategie, gerade wenn sie verlässlich und glaubwürdig über einen längeren Zeitraum angelegt ist, erweist sich nach Ansicht des Sachverständigenrates als nicht stichhaltig. Denn beschäftigungsfreundliche Anhebungen der Tarifverdienste stellen eine Verbesserung der Angebotsbedingungen dar – eine Verbilligung des Faktors Arbeit, höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit und aufgrund höherer Gewinne potentiell auch eine Ausweitung der Investitionstätigkeit –, über die sich dann auch ein Beschäftigungsaufbau einstellt. Dies bedeutet demnach nicht, dass die Nachfrageseite der Volkswirtschaft unwichtig sei – oder gar irrelevant. Es bedeutet vielmehr, dass die gesamtwirtschaftliche Kausalitätskette, die von Lohnmoderation zu mehr Beschäftigung führt, sich nicht hinreichend über eine rein verwendungsseitig orientierte Analyse ermitteln lässt. Kurz gesagt: Beschäftigung entsteht primär durch die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt.

64. Die Auswirkungen der Tarifpolitik sind nicht allein den Tarifvertragsparteien zuzuschreiben. Vielmehr müssen auch im Tarifvertragsrecht selbst die Voraussetzungen für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik gesetzt werden. Hierauf weist der Sachverständigenrat seit mehreren Jahren beständig hin, ohne dass bis jetzt wesentliche Flexibilisierungen vorgenommen worden wären. Zu den Forderungen in diesem Bereich gehören beispielsweise eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips, eine Aufhebung der Sperrwirkung des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz für tarifungebundene Arbeitnehmer, die Verkürzung der Tarifbindung bei Austritt eines Unternehmens aus dem Arbeitgeberverband oder die Abschaffung von Allgemeinverbindlicherklärungen. Schließlich ist zu prüfen, inwieweit im Tarifvertragsgesetz eine wirksame Öffnungsklausel vorgeschrieben werden kann, um tarifgebundenen Unternehmen auf betrieblicher Ebene Abmachungen zu ermöglichen.

Zu den in den letzten beiden Ziffern formulierten Positionen gibt es abweichende Meinungen, die in den Textziffern (659 ff. und 675 ff.) begründet sind.

Kündigungsschutz: Mehr Rechtssicherheit und Chancengleichheit

65. Zu begrüßen ist der von der Bundesregierung mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt modifizierte Kündigungsschutz insoweit, als er nun eine Eingrenzung der Kriterien der Sozialauswahl sowie eine eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit im Rahmen eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat vorsieht. Damit sind wichtige Voraussetzungen geschaffen worden, die die Probleme des bislang geltenden Kündigungsschutzes in einem gewissen Ausmaß zu reduzieren vermögen. Allerdings sollten darüber hinaus auch die Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen eingeschränkt werden, um die hier weiterhin bestehende Rechtsunsicherheit im Kündigungsprozess, die starke Inanspruchnahme von Arbeitsgerichten und die damit einhergehenden hohen Kosten für die Unternehmen weiter zu verringern. Über die mit der Gesetzesänderung vorgesehene Möglichkeit hinaus, zum Zeitpunkt der Entlassung eine Abfindung im Rahmen eines Auflösungsvertrags zu vereinbaren, sollten auch Ex-ante-Regelungen nach Beendigung der Probezeit in Erwägung gezogen werden. Hierbei sind zwei Optionen möglich. Einerseits kann für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung freiwillig auf den Kündigungsschutz verzichtet werden, wenn gleichzeitig eine in diesem Fall zu zahlende Abfindung vereinbart wird. Andererseits könnte dem Arbeitnehmer die Möglichkeit eingeräumt werden, im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber vollständig auf den Kündigungsschutz zu verzichten und im Gegenzug dafür ein höheres Gehalt auszuhandeln. Die Höhe der Abfindungen beziehungsweise des Lohnzuschlags sollte individuell zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geregelt werden, um unternehmensspezifischen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen. Mit der Realisierung dieser Optionen würde Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine große Flexibilität eingeräumt, so dass die Präferenzen beider Seiten berücksichtigt würden.

Reformvorschläge für die Arbeitslosenversicherung und die Mindestsicherung

66. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr bei den Lohnersatzleistungen und im Bereich der Mindestsicherung Reformen angestoßen, bei denen teilweise aber das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Zu nennen sind insbesondere die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld, das zukünftig als Arbeitslosengeld I bezeichnet wird, auf 12 Monate und auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitnehmer sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Obwohl einige der Regelungen dem Ziel, die Arbeitsanreize für erwerbsfähige Arbeitslose zu stärken, zuwiderlaufen – zu nennen sind hier insbesondere der zweijährige Zuschlag zum Arbeitslosengeld II für vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld I und die Einführung eines Mindestlohns im Rahmen der Zumutbarkeitsregeln –, handelt es sich gleichwohl um mutige und zielführende Reformen. Damit wurden auch einige wichtige Vorschläge aufgegriffen, die der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten unterbreitet hat.

67. Um für Bezieher von Arbeitslosengeld I die Anreize zu einer zügigen Arbeitssuche über die Verkürzung der Bezugsdauer hinaus zu stärken, entwickelt der Sachverständigenrat seine Vorschläge fort und stellt eine weiterführende Reform zur Diskussion: Das Arbeitslosengeld I sollte zwar für die erste Phase der Arbeitslosigkeit über das bisherige Niveau angehoben werden, dann aber mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken. Der genaue zeitliche Verlauf der Lohnersatzquote ist dabei so auszugestalten, dass die Reform für die Arbeitslosenversicherung kostenneutral ist. Der erhöhte Satz für Arbeitslose mit unterhaltspflichtigen Kindern ist in der Arbeitslosenversicherung systemfremd und im Hinblick auf das Ziel der Förderung von Familien mit Kindern oder Alleinerziehenden nicht sachgerecht, da die Höhe der Förderung nicht mit der Zahl der Kinder, sondern mit dem früheren Arbeitseinkommen steigt: Der erhöhte Satz sollte daher abgeschafft und – wenn der Gesetzgeber das für notwendig erachtet – durch einen steuerfinanzierten Zuschlag zum Kindergeld ersetzt werden.

68. Fehlanreize erzeugt das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung jedoch auch bei den Unternehmen, und zwar infolge einer unzureichenden Internalisierung der durch eine Entlassung verursachten Kosten; neben dem Verlust des betriebsspezifischen Humankapitals und des sozialen Umfelds sind dies insbesondere die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Der einheitliche Beitragssatz der Arbeitgeber führt zu einer Quersubventionierung zwischen Unternehmen mit unterschiedlichem Entlassungsverhalten und zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Entlassungsentscheidungen. Anstatt zu versuchen, diese über einen rigiden, uniformen Kündigungsschutz zu kompensieren, sollte der Gesetzgeber sich auch auf dem Arbeitsmarkt die Lenkungswirkung von am Verursacherprinzip orientierten Abgaben zunutze machen. Der Sachverständigenrat wirbt daher für die Einführung teilweise unternehmensspezifisch differenzierter Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung, wobei die Arbeitgeberbeiträge sich an den tatsächlich bei der Arbeitslosenversicherung verursachten Nettokosten von betriebsbedingten Entlassungen orientieren sollten. Ein solches, in anderen Ländern auch unter dem Begriff „Experience Rating“ bekanntes System würde zudem durch die gezielte Verteuerung von gesamtwirtschaftlich kostenträchtigen Entlassungen teilweise die Aufgabe des Kündigungsschutzes übernehmen. Dieser ließe sich im Gegenzug bei betriebsbedingten Kündigungen lockern und könnte auf den Schutz vor Diskriminierung und den Ausgleich von unmittelbar mit einer Entlassung verbundenen Nachteilen zurückgeführt werden.

Geldpolitik

– Die Geldpolitik hat ein hohes Maß an Preisniveaustabilität gesichert und die Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau verankert. Die Europäische Zentralbank sollte diese zielgerichtete Politik fortsetzen. Die reichlich vorhandene Liquidität und die historisch niedrigen Zinssätze sind gute Voraussetzungen für eine Wirtschaftsbelebung.

- Im Zuge der Strategierevision wurde das Preisniveaustabilitätsziel konkretisiert und die konzeptionelle Rolle breiter Geldmengenaggregate angemessen geklärt. Die zunehmend integrierte Gesamtsicht aller Risiken für die Preisniveaustabilität ist sinnvoll, eine vollständige Integration beider Strategiesäulen wäre konsequenter gewesen.
- Die Verfahren zur Bündelung der entscheidungsrelevanten Informationen könnten transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Die Europäische Zentralbank sollte die Rolle ihrer Inflations- und Konjunkturprognosen in der Entscheidungsfindung und Kommunikation weiter stärken.

4. Geldpolitik: Revision der geldpolitischen Strategie

(Ziffern 719 ff.)

69. Nach mehr als vier Jahren Erfahrungen mit der einheitlichen Geldpolitik überprüfte die Europäische Zentralbank zum Beginn dieses Jahres ihre geldpolitische Strategie und nahm eine Reihe sinnvoller Anpassungen vor. Ein Resultat der Strategieüberprüfung ist die Konkretisierung der Definition von Preisniveaustabilität. Hierunter versteht die Europäische Zentralbank nunmehr einen Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex in der mittleren Frist von „unter, aber nahe 2 vH“ gegenüber dem Vorjahr. Die neue Festlegung soll stärker als früher neben den Inflationsgefahren auch vor Deflationsrisiken schützen, mögliche statistische Messfehler bei der Verbraucherpreisentwicklung berücksichtigen und die Heterogenität der Inflationsraten im Euro-Raum angemessen reflektieren. Dies ist positiv zu werten, jedoch hätte eine genauere numerische Festlegung des Inflationsziels und des geldpolitischen Entscheidungshorizonts zu mehr Transparenz beigetragen. Ein zweites Ergebnis der Strategieprüfung ist die Umstrukturierung und Neugewichtung der beiden Säulen der Strategie. Die konzeptionell richtige Klärung der Rolle breiter Geldmengenaggregate ist zu begrüßen, ebenso wie die weniger prominente Rolle der Geldmenge. Konsequenter wäre es jedoch gewesen, die beiden Säulen der geldpolitischen Strategie zu verschmelzen. Auch sollte die Europäische Zentralbank klarer herausarbeiten, welche Informationen sie aus den verschiedenen Indikatoren der wirtschaftlichen und monetären Analyse zieht, wie sie diese Informationen kombiniert und wechselseitig überprüft und wie daraus ein entscheidungsrelevantes und widerspruchsfreies Bild über die Wirtschaftslage im Euro-Raum entsteht. Der Sachverständigenrat ist der Auffassung, dass dies am leichtesten durch die stärkere Einbindung von quantitativen Inflationsprognosen in die geldpolitische Strategie zu erreichen wäre. Dies sollte nicht als Forderung nach einer rein modellbasierten mechanistischen Form der Geldpolitik interpretiert werden, die sich ausschließlich an formalen Modellen zu orientieren hätte. In die Prognosen können auch modellexogene Informationen einfließen, die sich in der aktuellen Entscheidungssituation als relevant für die Beurteilung der Inflationsrisiken erweisen. Eine stärkere Fokussierung auf Prognosen würde jedoch die Transparenz der Entscheidungsfindung erhöhen. Ihr höherer Stellenwert auch in der Kommunikation würde es der Europäischen Zentralbank zudem erleichtern, die Markterwartungen im Vorfeld zinsentscheidender Sitzungen des EZB-Rates zu steuern, ohne deutlich einen anstehenden Zinsschritt signalisieren zu müssen.

ZWEITES KAPITEL

Die wirtschaftliche Lage im Jahr 2003

I. Weltwirtschaft: Erholung bei andauernden Unsicherheiten

70. Nachdem die weltwirtschaftliche Entwicklung aufgrund geopolitischer Unsicherheiten, vor allem verursacht durch den militärischen Konflikt im Irak, im ersten Quartal nur eine sehr geringe Dynamik aufgewiesen hatte, mehrten sich im weiteren Verlauf des Jahres zunächst zögerlich die Zeichen eines an Kraft gewinnenden Aufschwungs. In wichtigen Industrieländern erholten sich die Aktienmärkte, die Erwartungen der Unternehmer und Verbraucher hinsichtlich der weiteren Entwicklung verbesserten sich zunehmend, und auch realwirtschaftliche Indikatoren zeigten einen Aufwärtstrend. Der Ölpreis der Sorte Brent, zu Anfang des Jahres noch auf nahezu 35 US-Dollar je Barrel gestiegen, blieb im weiteren Verlauf des Jahres im Durchschnitt auf einem Niveau knapp oberhalb des von der OPEC anvisierten Bands von 22 bis 28 US-Dollar. Gründe hierfür waren die geringen Ölvorräte insbesondere in den Vereinigten Staaten, die eingeschränkte Produktion nicht nur des Irak, sondern auch, wegen innenpolitischer Probleme, Venezuelas und Nigerias, sowie zuletzt die Einschränkung der Förderquote der OPEC.

Zwar verschärften sich die fundamentalen Ungleichgewichte in den Vereinigten Staaten – das Leistungsbilanzdefizit und das staatliche Haushaltsdefizit – weiter und nährten Zweifel an einem nachhaltigen Aufschwung. Jedoch ließen in diesem Jahr die Bremswirkungen der vergangenen Rezession nochmals nach, und die wirtschaftliche Entwicklung gewann im Jahresverlauf zunehmend an Dynamik. Japan überraschte mit einer deutlich über den Erwartungen liegenden gesamtwirtschaftlichen Produktion, zu der neben den Exporten erstmals seit dem Jahr 2000 auch die privaten Investitionen wieder positiv beitrugen. Deutlich verhaltener verlief die gesamtwirtschaftliche Entwicklung demgegenüber in Europa: Ohne einen kräftigen außenwirtschaftlichen Impuls und angesichts einer schwachen Binnennachfrage stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union in diesem Jahr nahezu.

Die südostasiatischen Schwellenländer einschließlich China hatten zu Anfang des Jahres neben der schwachen weltwirtschaftlichen Entwicklung zusätzlich mit den Auswirkungen der Lungenkrankheit SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) zu kämpfen, die jedoch nach dem Abklingen der Epidemie rasch an Bedeutung verloren. Insgesamt expandierte diese Region zwar weniger stark als im letzten Jahr, erreichte aber dennoch – insbesondere dank der unverändert dynamischen Entwicklung Chinas – wieder die weltweit höchste Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Brasilien und Argentinien überwanden größtenteils ihre innenpolitischen Schwierigkeiten, die im letzten Jahr die dortigen wirtschaftlichen Probleme verschärft und zu einer Rezession in den lateinamerikanischen Schwellenländern geführt hatten, so dass diese Region einen – wenn auch nur schwachen – positiven Zuwachs ihres Bruttoinlandsprodukts verzeichnen konnte (Tabelle 4).

Tabelle 4

Eckdaten der weltwirtschaftlichen Entwicklung
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003[1]
Welthandel[2]	3,4	4,3	3,7	9,1	9,0	7,0	10,4	4,4	5,8	12,6	0,1	3,2	3,7
Weltproduktion[3]	1,6	2,2	2,4	3,7	3,7	4,0	4,2	2,8	3,6	4,8	2,4	3,0	3,5
darunter													
Industrieländer[4]	1,0	1,9	1,2	3,1	2,5	2,8	3,3	3,0	3,1	3,6	1,0	1,6	2,0
Schwellenländer													
darunter													
Lateinamerika[5]	4,1	3,5	4,2	5,2	1,6	3,7	5,3	2,0	0,0	4,1	0,5	-0,3	1,0
Südostasien[6]	8,2	6,9	7,2	8,2	8,1	6,6	4,3	-4,6	7,1	7,7	1,0	4,8	3,0
China	9,2	14,2	13,5	12,6	10,5	9,6	8,8	7,8	7,1	8,0	7,5	8,0	8,5

1) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 2) Waren und Dienstleistungen; Durchschnitt aus Ausfuhr und Einfuhr, insgesamt. - 3) Reales Bruttoinlandsprodukt. - 4) Advanced economies (siehe IWF: World Economic Outlook, September 2003) ohne die südostasiatischen Schwellenländer Hongkong (China), Südkorea, Singapur und Taiwan. - 5) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela. - 6) Hongkong (China), Südkorea, Malaysia, Singapur, Taiwan, Thailand.

Quelle: IWF

Insgesamt nahm die weltweite Produktion in diesem Jahr um 3,5 vH zu; dies waren wegen der zunächst nur zögerlichen wirtschaftlichen Entwicklung hauptsächlich in der ersten Jahreshälfte lediglich 0,5 Prozentpunkte mehr als im letzten Jahr. Das Welthandelsvolumen von Waren und Dienstleistungen stieg mit 3,7 vH zwar ebenfalls 0,5 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr; seine Zuwachsrate lag damit aber immer noch knapp 3 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre.

1. Vereinigte Staaten: Erholung bei expansiver Wirtschaftspolitik

71. Die konjunkturelle Erholung in den Vereinigten Staaten verlief in diesem Jahr stetiger als im Vorjahr, wenngleich sich die Entwicklung im dritten Quartal mit einer annualisierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 7,2 vH kräftig beschleunigte. Mit dem Nachlassen der geopolitischen Unsicherheiten, die das erste Vierteljahr geprägt hatten, entfaltete sich eine deutliche wirtschaftliche Dynamik. Der größte Beitrag zur Zunahme des Bruttoinlandsprodukts kam in diesem Jahr wiederum vom privaten Konsum, unterstützt durch eine expansive Geldpolitik. Die Niedrigzinspolitik wirkte sich auch auf die Hypothekenzinsen aus und verstärkte damit den Zuwachs im privaten Wohnungsbau und die Refinanzierungsaktivitäten nochmals. Darüber hinaus wurde hauptsächlich der private Konsum von den neuerlichen Steuerentlastungen stimuliert, aber auch die privaten Investitionen in Ausrüstung und Software zeigten ab dem zweiten Quartal beachtliche Zuwachsraten. Daneben trug der kräftige Anstieg der Staatsausgaben, insbesondere für Verteidigung und Militär, wesentlich zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts bei. Gleichzeitig verbunden waren damit aber auch Zweifel an der Dauerhaftigkeit des Aufschwungs. So dehnten sich das staatliche Budgetdefizit und das Leistungsbilanzdefizit weiter aus. Ferner blieben insbesondere die Kapazitätsauslastung sowie die Lage am Arbeitsmarkt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insgesamt legte die gesamtwirtschaftliche Aktivität in den Vereinigten Staaten in diesem Jahr um 2,9 vH zu, und damit 0,5 Prozentpunkte mehr als im vergangenen Jahr (Tabelle 5). Wesentliche Impulse auf die Konjunktur der anderen Industrieländer blieben allerdings auch im zweiten Jahr nach der US-amerikanischen Rezession aus, die nach Ansicht des National Bureau of Economic Research im November 2001 beendet war (Schaubild 6).

72. In diesem Jahr kam es erneut zu einem kräftigen **Produktivitätsfortschritt**: Die Produktion je geleisteter Arbeitsstunde im Unternehmenssektor ohne Landwirtschaft stieg um 4,3 vH rascher als im Vorjahr. Somit erwies sich der seit dem Jahr 1996 zu verzeichnende durchschnittlich höhere Anstieg der Produktivität mit rund 3 vH gegenüber dem Trend der 20 Jahre zuvor (1,4 vH) weiterhin als beständig (JG 2000 Ziffern 199 ff.).

Die durchschnittliche Produktivität entwickelte sich seit der letzten Rezession deutlich anders als nach früheren Rezessionen. Während oder nach früheren Rezessionen nahm die Produktivität stark ab und stieg in der Folge in geringerem, höchstens annähernd gleichem Ausmaß wie das Bruttoinlandsprodukt. Demgegenüber lag der Produktivitätsfortschritt seit der letzten Rezession in der Regel deutlich über dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Zu beachten ist, dass seit Beginn dieser Rezession allerdings auch die Beschäftigungsentwicklung viel schwächer verlief als im Gefolge früherer Rezessionen. Als ein weiterer Grund für die anhaltend starke Produktivitätszunahme wird eine mögliche Unterschätzung des Einflusses der Neuen Ökonomie während der Boomphase genannt. Danach war gerade für Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien zunächst häufig eine Reihe von Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich, die anfangs noch nicht produktionswirksam wurden, sich dagegen aber direkt im Arbeitsvolumen niederschlugen. Im nachfolgenden

Tabelle 5

Wirtschaftsdaten für die Vereinigten Staaten

vH[1]

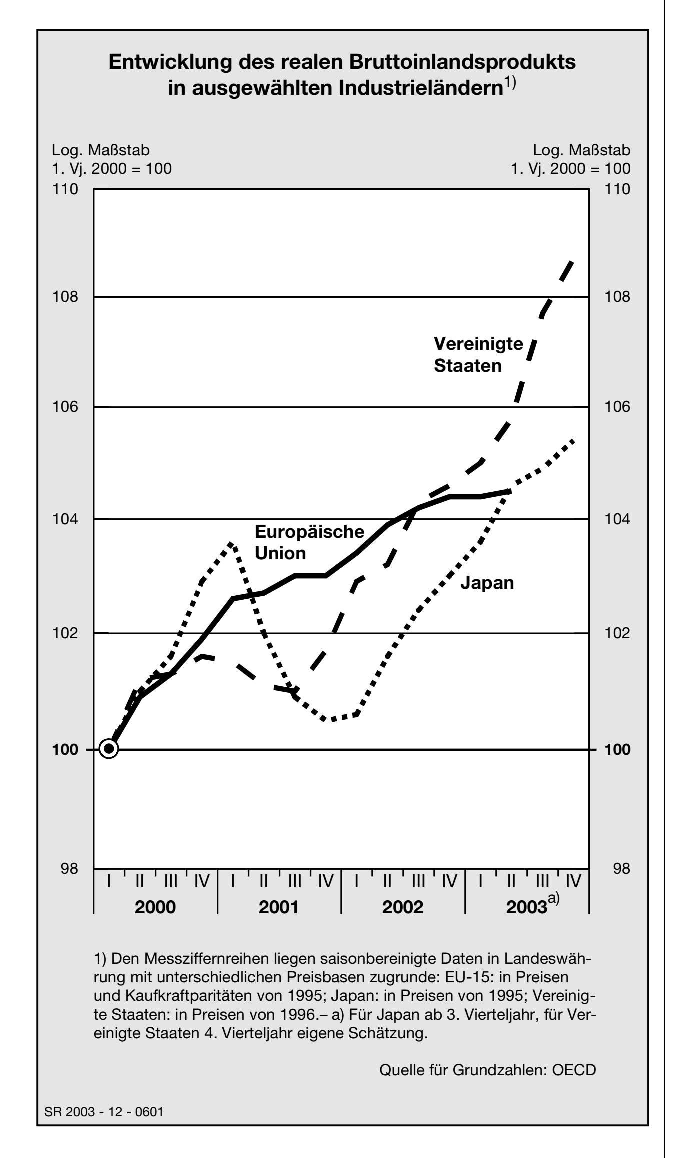
	2000	2001	2002	2003[2]
Bruttoinlandsprodukt, in Preisen von 1996	3,8	0,3	2,4	2,9
Private Konsumausgaben	4,3	2,5	3,1	3,2
Private Bruttoanlageinvestitionen	6,1	-3,8	-3,1	4,1
Konsum und Bruttoinvestitionen[3] des Staates	2,7	3,7	4,4	3,3
Exporte von Waren und Dienstleistungen	9,7	-5,4	-1,6	1,3
Importe von Waren und Dienstleistungen	13,2	-2,9	3,7	3,5
Leistungsbilanzsaldo[4]	-4,2	-3,9	-4,6	-5,0
Verbraucherpreise	3,4	2,8	1,6	2,4
Kurzfristiger Zinssatz (%)[5]	6,5	3,7	1,8	1,2
Langfristiger Zinssatz (%)[6]	6,1	5,6	5,3	4,6
Arbeitslosenquote[7]	4,0	4,7	5,8	6,0
Beschäftigung[8]	2,5	0,0	-0,3	0,8
Finanzierungssaldo des Staates[4]	1,4	-0,5	-3,4	-5,2
Schuldenstand des Staates[4]	58,8	58,7	60,8	63,7

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 3) Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen. - 4) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 5) Für Dreimonatswechsel (Jahresdurchschnitte). - 6) Für Staatsschuldpapiere mit einer Laufzeit von 10 Jahren und mehr (Jahresdurchschnitte). - 7) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen. - 8) Zivile Erwerbstätige.

Quelle: OECD

Abschwung und bis hinein in die Erholungsphase machten sich diese Investitionen durch eine höhere Wertschöpfung bei entlassungsbedingt niedrigerem Arbeitseinsatz in der weiteren Produktivitätszunahme bemerkbar.

Schaubild 6



1) Den Messziffernreihen liegen saisonbereinigte Daten in Landeswährung mit unterschiedlichen Preisbasen zugrunde: EU-15: in Preisen und Kaufkraftparitäten von 1995; Japan: in Preisen von 1995; Vereinigte Staaten: in Preisen von 1996.– a) Für Japan ab 3. Vierteljahr, für Vereinigte Staaten 4. Vierteljahr eigene Schätzung.

Quelle für Grundzahlen: OECD

SR 2003 - 12 - 0601

Da die deutliche Produktivitätszunahme teilweise entlassungsbedingt war, ist sie aber auch auf die negative Entwicklung am **Arbeitsmarkt** zurückzuführen. Die Arbeitslosenquote stieg noch leicht über das letztjährige Niveau hinaus auf 6,0 vH im Jahresdurchschnitt an. Neben der Industrieproduktion erwies sich der Arbeitsmarkt somit als einer der wesentlichen Schwachpunkte der wirtschaftlichen Erholungsphase. Während andere wichtige Konjunkturindikatoren – das Bruttoinlandsprodukt, persönliche Einkommen und Umsätze des Produzierenden Gewerbes und des Handels –, die vom National Bureau of Economic Research zur Bestimmung der Konjunkturzyklen hauptsächlich herangezogen werden, bereits über ihrem Niveau vor der Rezession lagen, ging die Beschäftigung, das heißt die Zahl der außerhalb der Landwirtschaft abhängig beschäftigten Personen, um 0,3 vH im Vergleich zum Vorjahr erneut zurück. Demgegenüber stieg allerdings die Zahl aller Erwerbstätigen um 0,8 vH im Jahresdurchschnitt an.

Die divergierende Entwicklung zwischen der Zahl der abhängig Beschäftigten und derjenigen der Erwerbstätigen beruht im Wesentlichen auf der Tatsache, dass diese Ergebnisse aus zwei verschiedenen Befragungen – einer Unternehmensbefragung und einer Haushaltsbefragung – abgeleitet werden. Während die Entwicklung der abhängig Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft gemäß der Unternehmensbefragung seit Beginn der Rezession im Mittel unverändert rückläufig war, stieg die Beschäftigung in der gleichen Abgrenzung gemäß der Haushaltsbefragung seit Beginn letzten Jahres trendmäßig leicht an. Das Bureau of Labor Statistics weist darauf hin, dass die Angaben der Unternehmensbefragung verlässlicher bezüglich der derzeitigen trendmäßigen Entwicklung der Beschäftigung seien: Zum einen basieren sie auf einer größeren Stichprobe, die rund ein Drittel aller Arbeitsplätze umfasst, und unterliegen geringeren Schwankungen; zum anderen werden ihre Angaben jährlich an die Referenzgröße aus den Daten der Arbeitslosenversicherung angepasst, die 97 vH aller Stellen außerhalb der Landwirtschaft abdeckt. Eine vorläufige Schätzung dieser im kommenden Februar anfallenden Revision weist auf eine Abwärtskorrektur der Beschäftigung hin, die den gemäß dieser Umfrage zu verzeichnenden Rückgang der Beschäftigung zusätzlich bestätigt. Da im Januar dieses Jahres die Beschäftigung gemäß der Haushaltsbefragung deutlich nach oben angepasst wurde, die Daten der Vergangenheit diesbezüglich aber nicht korrigiert wurden, sind zudem die Beschäftigungsdaten dieser Befragung vor Januar 2003 nicht direkt mit denen danach vergleichbar. Neben diesen Argumenten, die für die eher schlechte Entwicklung der Beschäftigung sprechen, ist allerdings eine Unterschätzung der Beschäftigung durch die Unternehmensbefragung nicht auszuschließen. Sie könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Zahl der per saldo neu gegründeten Unternehmen – für die die Angaben aus der Unternehmensbefragung stets korrigiert werden – aufgrund einer Veränderung der Sektorstruktur derzeit nicht korrekt geschätzt wird. Dies könnte insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Auslagerungen von Unternehmensteilen von Bedeutung sein.

Die deutlich schlechtere Entwicklung der Beschäftigung (gemäß der Unternehmensbefragung) im Vergleich zu früheren auf eine Rezession folgenden Phasen könnte gemäß einer Studie der Federal Reserve Bank of New York auf eine Strukturverschiebung zurückzuführen sein, die mit der letzten Rezession einherging. Danach waren zu Beginn der Rezession im März 2001 rund 80 vH der Beschäftigten in einem Wirtschaftsbereich tätig, der auch einer nicht-konjunkturellen Änderung unterlag, während nur 20 vH der Beschäftigten in Bereichen arbeiteten, in denen die Anpassungen der Beschäftigung in der Rezession und der nachfolgenden Erholung zyklisch bedingt waren. Damit unterscheidet sich die letzte Rezession deutlich von den Rezessionen der siebziger und

achtziger Jahre, in denen sich zyklische und nicht-konjunkturelle Anpassungen in etwa die Waage hielten. Selbst in der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre war der Anteil zyklischer Anpassungen lediglich auf 43 vH geschrumpft. Dabei lag nach dieser Definition eine nicht nur zyklisch bedingte Veränderung vor, wenn sowohl während der Rezession als auch in den zwölf dem Ende der Rezession folgenden Monaten die Beschäftigungsanpassung gleichgerichtet war. Zu den davon negativ betroffenen Branchen zählen insbesondere Unternehmensdienstleistungen, Kommunikation, elektronische Ausrüstung, Luftfahrt und Transport sowie Finanzdienstleistungen. Unterstützt wird diese These dadurch, dass während der letzten Rezession der Beitrag permanenter Entlassungen zum Anstieg der Arbeitslosenquote deutlich größer war als jener von lediglich temporären Entlassungen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich diese Veränderungen als persistent erweisen oder ob es sich lediglich um eine ungewöhnlich langsame Beschäftigungsanpassung handelt.

73. Der gegenwärtige Aufschwung wird im Wesentlichen von den **Privaten Konsumausgaben** getragen, die in diesem Jahr mit 3,2 vH leicht stärker als im letzten Jahr zulegten. Verantwortlich hierfür waren vor allem erneute Rabattaktionen insbesondere in der Automobilbranche sowie ein steigendes reales verfügbares Einkommen. Dessen Zuwachs belief sich in den ersten neun Monaten gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf 2,4 vH, im Wesentlichen hervorgerufen durch das In-Kraft-Treten der diesjährigen Steuerreform und die damit verbundenen Rückerstattungen von zuviel gezahlten Steuern ab Juli 2003. Auch vom Immobilienmarkt gingen in diesem Jahr noch positive Effekte auf den privaten Konsum aus: Die Hypothekenzinsen erreichten im Laufe dieses Jahres das niedrigste jemals realisierte Niveau; dies vergünstigte die Refinanzierung bestehender und die Aufnahme neuer Hypotheken. Allerdings ließen diese konjunkturstimulierenden Effekte zu Mitte des Jahres aufgrund des Anstiegs der langfristigen Zinssätze und der dadurch verringerten Zinsdifferenz zwischen bestehenden und neuen Hypotheken nach (Kasten 1).

74. Ein Risiko für die private Konsumtätigkeit wird häufig in den seit dem Jahr 2000 eingetretenen Nettovermögensverlusten infolge der Kurseinbrüche am Aktienmarkt gesehen; diese Einbrüche konnten nur zu rund der Hälfte durch einen höheren Wert des Immobilienvermögens und anderen finanziellen Vermögens kompensiert werden. Ein Rückgang des Nettovermögens dürfte allerdings, sollte er sich als permanent herausstellen, mittelfristig mit niedrigeren Konsumausgaben und – als Kehrseite der Konsumreaktion – einer höheren Ersparnis einhergehen, wenn man der permanenten Einkommenshypothese folgt. Danach orientieren sich die Verbraucher bei ihrer Entscheidung zwischen Konsum und Ersparnis langfristig in erster Linie an ihrem erwarteten permanenten Einkommen. Vielfach wird befürchtet, die mit dem Rückgang des Nettovermögens verbundene Verringerung des permanenten Einkommens habe sich bislang noch nicht in einem ausreichend hohen Anstieg der **Sparquote** der privaten Haushalte niedergeschlagen. Nachdem die Sparquote seit dem Jahr 1992 von 8,7 vH – dies entsprach nahezu ihrem Mittel in den 20 Jahren zuvor – auf fast 2 vH zu Beginn der Rezession im März 2001 gefallen war, ist sie seitdem lediglich auf durchschnittlich 3,3 vH in diesem Jahr angestiegen. Es stellt sich daher die Frage, ob mittelfristig ein weitaus stärkerer Anstieg der Sparquote zu erwarten ist, der einen Rückgang der Privaten Konsumausgaben und damit eine deutlich gedämpftere wirtschaftliche Dynamik bedingen würde.

Schätzungen eines langfristigen Konsummodells des Internationalen Währungsfonds auf der Grundlage der permanenten Einkommenshypothese, in welches das verfügbare Einkommen sowie die verschiedenen Vermögensarten – Immobilienvermögen, Aktienvermögen und nicht in Aktien gehaltenes finanzielles Vermögen – separat eingehen, geben allerdings keinen Hinweis auf ein signifikantes Abweichen von der Langfristbeziehung zwischen permanentem Einkommen und Konsum in den Vereinigten Staaten. Demzufolge liegt die daraus abgeleitete Sparquote der privaten Haushalte lediglich einen Prozentpunkt unterhalb ihres geschätzten Langfristniveaus. Der Anstieg der Sparquote in den letzten beiden Jahren ist dabei im Wesentlichen auf die überproportional starken Einkommenszunahmen sowie auf den Rückgang der Aktienkurse zurückzuführen, während der kräftige Anstieg des Immobilienvermögens und anderen finanziellen Vermögens außer Aktien – hierzu zählen insbesondere sehr liquide Anlagen wie Sichteinlagen und Geldmarktfondsanteile – für sich genommen die Sparquote reduzierten. Käme es allerdings zu einer Anpassung der Sparquote um einen Prozentpunkt nach oben, so würde die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts kurzfristig um rund dreiviertel Prozentpunkte sinken.

Auch ein Blick auf die Entwicklung des Nettovermögens und der Ersparnisse legt die Vermutung eines nur geringen Anpassungsbedarfs der Sparquote nahe. Das Nettovermögen der privaten Haushalte ist vom knapp Fünffachen des verfügbaren Einkommens im Jahr 1990 auf nahezu das 6½ Fache im Jahr 1999 gestiegen. Seitdem hat es sich bis auf das Fünffache im letzten Jahr reduziert, steigt seit dem dritten Quartal 2002 aber wieder an. Damit ist die Nettovermögensquote seit ihrem Hochpunkt im Jahr 1999 relativ weniger gefallen (– 20 vH), als die Sparquote seit diesem Zeitpunkt angestiegen ist (+ 38 vH). Aufgrund des inversen Zusammenhangs zwischen diesen beiden Größen scheint sich die Sparquote bereits im Wesentlichen an die veränderten Vermögensverhältnisse angepasst zu haben.

Selbst wenn sich die Sparquote derzeit nahe ihrem geschätzten Langfristniveau befindet, gilt dies allerdings nur für die jetzige Nettovermögensposition der privaten Haushalte. Gerade vom Immobilienmarkt geht, sofern es dort zu einem abrupten Preisverfall kommen sollte, das Risiko eines weiteren Vermögensrückgangs und damit einhergehend eines stärkeren Anstiegs der Sparquote aus. Zudem könnte der Bankensektor in Mitleidenschaft gezogen werden, dessen Gewinne in den letzten Jahren wesentlich von den Hypothekengeschäften getragen wurden.

Kasten 1

Die Bedeutung des US-amerikanischen Immobilienmarkts und Hypothekenmarkts

Aufgrund ihrer Bedeutung für die Vermögenssituation der privaten Haushalte spielen der US-amerikanische Immobilienmarkt und der Markt für Hypotheken und Hypothekenanleihen eine wichtige Rolle für die dortige wirtschaftliche Entwicklung. Das in den letzten Jahren rückläufige Zinsniveau und der Anstieg der Immobilienpreise haben zu einem Boom am Immobilienmarkt geführt, und das Volumen der Hypothekenanleihen hat sich seit dem Jahr 1990 verdreifacht, so dass der Hypothekenmarkt mittlerweile die Größe des Markts für Staatsanleihen erreicht hat. Zwar wurde der bis zum vergangenen Jahr verzeichnete Anstieg der Immobilienpreise (bereinigt um den Anstieg der Verbraucherpreise) in den Vereinigten Staaten um 27 vH seit dem Jahr 1996 von anderen Ländern – jeweils bezogen auf den letzten Hochpunkt –, wie zum Beispiel dem Vereinigten Königreich mit 70 vH seit dem Jahr 1994 oder Irland von mehr als 100 vH seit dem Jahr 1992, deutlich übertroffen. Jedoch ist die Gefahr nicht vernachlässigbar, dass es im Zuge einer Erhöhung des allgemeinen Zinsniveaus zu einem Immobilienpreisverfall kommt. Die Sorge über ein vom Immobilienmarkt ausgehendes Risiko vergrößerte sich seit Mitte dieses Jahres: Die Renditen an den Anleihemärkten und damit auch auf dem Hypothekenmarkt stiegen kräftig – allein zwischen Mitte Juni und Mitte August kletterte der Zinssatz für zehnjährige Staatsanleihen um 130 Basispunkte auf 4,5 %, wenngleich er am aktuellen Rand wieder geringfügig sank – und verteuerten so die Finanzierung.

Gemäß einer Querschnittsuntersuchung des Internationalen Währungsfonds für 14 Industrieländer im Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 liegt die Wahrscheinlichkeit bei 40 vH, dass einem Immobilienboom ein plötzlicher und starker Fall der Immobilienpreise folgt. Im Falle des Platzens einer Blase fielen die Preise an den Immobilienmärkten um durchschnittlich 30 vH über einen Zeitraum von 1½ Jahren. Meist waren schwere weitere ökonomische Beeinträchtigungen die Folge. Daher ist die Frage von erheblicher Bedeutung, ob sich am Immobilienmarkt eine spekulative Blase gebildet hat, deren Platzen den Hypothekenmarkt und damit den privaten Konsum in Mitleidenschaft ziehen würde.

Der Immobilienmarkt

Aus einem Preisrückgang am Immobilienmarkt können folgende Effekte resultieren. Ein starker Preisverfall dort verringert über eine Verminderung des Nettovermögens die Privaten Konsumausgaben. Darüber hinaus sinkt die Kreditvergabe, da nur noch geringere Immobilienwerte als Sicherheiten zur Verfügung stehen, was wiederum auch eine niedrigere Investitionstätigkeit nach sich zieht. Ein weiteres Risiko für die Immobilienpreise besteht in einem Anstieg des Marktzinses, der über einen höheren Schuldendienst die Nachfrage der privaten Haushalte nach Immobilien reduziert. Dies betrifft zum einen diejenigen Schuldner, die variabel verzinste Hypotheken halten; ihr Anteil an allen Hypothekenschuldnern ist jedoch mit 20 vH eher gering. Zum anderen werden aber Eigenheime insgesamt weniger erschwinglich, da sich neue Kredite verteuern.

Um festzustellen, ob Immobilien überbewertet sind und deshalb eine Korrektur der Preise nach unten zu erwarten ist, können unterschiedliche Indikatoren herangezogen werden. Der starke Anstieg der Immobilienpreise relativ zum unterstellten Mietwert in den letzten sechs Jahren bis auf zuletzt rund 14 vH über den langfristigen Durchschnitt könnte ein Hinweis auf eine Überbewertung der Immobilien sein. Der Anpassungsprozess zum langjährigen Durchschnitt muss jedoch nicht unbedingt über einen Rückgang der Immobilienpreise erfolgen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass ein Rückgang nominaler Immobilienpreise für die Vereinigten Staaten, zumindest für einen längeren Zeitraum, bislang nicht verzeichnet werden konnte. Vielmehr wäre auch eine Rückkehr zum langfristigen Durchschnitt innerhalb von zwei bis drei Jahren vorstellbar, wenn die unterstellten Mietpreise gemäß ihrem langfristigen Trend anstiegen und die Immobilienpreise gleichzeitig stagnierten.

Relativiert werden die Risiken eines Preisverfalls auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt auch dadurch, dass die Entwicklung der realen Immobilienpreise in den letzten Jahren weitgehend von fundamentalen Faktoren, wie dem starken Anstieg des realen verfügbaren Einkommens und den niedrigen Zinsen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, gestützt zu sein scheint. So ist der Index für die Erschwinglichkeit von Immobilieneigentum, der sich aus dem Verhältnis vom Median-Haushaltseinkommen zum Marktwert eines existierenden Einfamilienhauses ergibt, in den letzten Jahren konstant geblieben. Die weiterhin geringen Zinssätze haben zudem die Schuldendienstlast der Haushalte unverändert gelassen. Darüber hinaus ist der Immobilienpreisanstieg von einer verstärkten Nachfrage aufgrund einer Zunahme der Einpersonen-Haushalte und eines Anstiegs der Zuwanderung begleitet worden. Ferner haben Effizienzverbesserungen am Hypothekenmarkt, hervorgerufen durch die gestiegene Bedeutung überregionaler Hypothekenbanken mit einheitlichen Kreditaufnahmebedingungen und standardisierten Refinanzierungsmöglichkeiten, die Transaktionskosten verringert. Empirische Untersuchungen zur Entwicklung der Immobilienpreise in den einzelnen Regionen haben lediglich für einige wenige Metropolen im Westen und Nordosten eine Überbewertung der dortigen Immobilien festgestellt. Nicht zuletzt hat sich die Gefahr eines Einbruchs der Immobilienpreise durch den in letzter Zeit deutlich verlangsamten Immobilienpreisanstieg verringert.

Der Hypothekenmarkt

Wesentliches Charakteristikum des US-amerikanischen Immobilienmarkts ist die Möglichkeit für den Schuldner, vorhandene Hypotheken ohne Vorfälligkeitsentschädigung zu kündigen und den Kredit damit jederzeit kostengünstig abzulösen. Im Falle sinkender Zinsen kann eine Festzins-Hypothek gekündigt und durch eine Hypothek zu niedrigerem Festzins ersetzt werden. Bei 40 vH der Umfinanzierungen wird die Zinsersparnis zur Erhöhung der Hypothek verwendet; diese zusätzlichen Kreditmittel werden überwiegend zur Anschaffung langlebiger Konsumgüter genutzt.

Die Banken ihrerseits sichern sich gegenüber dem Zinsänderungsrisiko und der dadurch ausgelösten vorzeitigen Tilgung der Hypotheken derart ab, dass sie die Hypothekenkredite zu Portefeuilles bündeln, welche dann über die Begebung spezieller Hypothekenanleihen refinanziert werden. Hierzu werden häufig die staatlich subventionierten Hypothekenagenturen Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) und Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) eingeschaltet, die die Rückzahlung der Hypothekenkredite durch die Eigenheimbesitzer garantieren und inzwischen fast die Hälfte des Hypotheken-Sekundärmarkts abdecken. Kennzeichen der Hypothekenanleihen ist es, dass sie ebenfalls vorzeitig getilgt werden können. Das Zinsniveau bestimmt somit weitgehend das erwartete Volumen vorzeitiger Tilgungen und damit die Veränderung der Laufzeit von Hypotheken und hypothekenbesicherten Anleihen. Die Hypotheken-Refinanzierer müssen daher ihre Aktiva durch dynamische Absicherungsgeschäfte ständig anpassen, um die veränderte Laufzeit ihrer Anlagen zu kompensieren. Der Anpassungsbedarf im Rahmen dynamischer Absicherungsgeschäfte auf dem Hypothekenmarkt ist dabei stärker als bei konventionellen Anleihen. Bei einem Zinsanstieg kommt neben dem normalen Effekt, das heißt einer Anpassung der Rendite über den Kursrückgang bei steigendem Zinsniveau, zusätzlich der Laufzeit-Effekt zum Tragen: Aufgrund der mit steigendem Zins abnehmenden Wahrscheinlichkeit der vorzeitigen Tilgung verlängert sich die erwartete durchschnittliche Laufzeit des Zahlungsstroms der Hypotheken. Kommt es zu einem Zinsrückgang, kaufen die Hypotheken-Refinanzierer Staatsanleihen oder Terminkontrakte beziehungsweise tätigen Swapgeschäfte. Dazu zahlen sie über einen bestimmten Zeitraum einen variablen Zins, um eine Festverzinsung zu erhalten. Erhöht sich der Marktzins, so verkaufen sie die Staatsanleihen wieder beziehungsweise zahlen im Swapgeschäft einen Festzins, um den im jeweiligen Zeitraum gültigen variablen Zins zu erhalten. Der Anpassungsbedarf der Kurssicherungsgeschäfte kann selbst bei gleichbleibendem Zins bestehen bleiben, wenn sich der Anteil vorzeitiger Kündigungen über die Zeit weiter verändert. Damit verstärken die dynamischen Absicherungsgeschäfte die Effekte von Zinsänderungen auf den Finanzmärkten und beeinflussen insbesondere die Kurse und Zinsen am Markt für Staatsanleihen wesentlich. Aufgrund der riesigen Bilanzpositionen der beiden halbstaatlichen Hypothekenagenturen sind die Finanzmärkte im Falle drastischer Zinsänderungen einer erheblichen Volatilität ausgesetzt.

Sollte es zu einem nachhaltigen Anstieg der Zinsen kommen, könnten zudem die halbstaatlichen Hypotheken-Refinanzierer ein Risiko darstellen, da es Befürchtungen gibt, sie seien unzureichend kapitalisiert – ihre Kernkapitalquote belief sich Ende 2002 auf lediglich 3,2 vH bezogen auf die Summe der risikogewichteten Aktiva. In diesem Fall könnte es diesen Instituten misslingen, die dann größtenteils langfristigen Anlagen mit niedriger Verzinsung durch kurzfristige Schulden mit hohen Zinssätzen zu refinanzieren. Zwar verfügen die beiden halbstaatlichen Kreditinstitute über Kreditlinien beim US-amerikanischen Finanzministerium, die als weitreichende implizite Kreditgarantien interpretiert werden; der US-amerikanische Staat ist aber gesetzlich nicht verpflichtet, im Ernstfall einzuspringen. Zudem bestehen ordnungspolitische Bedenken, da der Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten verzerrt wird. Während in der Großen Depression die Illiquidität der Finanzmärkte die Gründung von Fannie Mae rechtfertigte, dürften die Hypothekenmärkte mittlerweile ohne eine solche staatlich geförderte Institution auskommen. Sie reduziert jedoch die Zinskosten um etwa einen viertel Prozentpunkt, da die Anleihen dieser Institute als fast so sicher wie Staatsanleihen gelten. Allerdings haben in diesem Jahr eine intransparente Offenlegung eingegangener Risikopositionen und Unregelmäßigkeiten bei der Bilanzierung von Gewinnen über einen Zeitraum von drei Jahren bei Freddie Mac zu Vertrauensverlusten geführt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die größeren Gefahren am Immobilienmarkt von der Finanzierungsseite und weniger von der Entwicklung der Immobilienpreise herrühren, sollte es vom derzeit im langfristigen Vergleich immer noch niedrigen Hypothekenzinsniveau zu einem plötzlichen und starken Anstieg kommen.

75. Die **privaten Bruttoanlageinvestitionen** verzeichneten in diesem Jahr erstmals seit dem Jahr 2000 wieder einen Zuwachs, der mit 4,1 vH recht kräftig ausfiel. Er kam zunächst hauptsächlich vom privaten Wohnungsbau, der durch die weiterhin sehr niedrigen Hypothekenzinsen angetrieben wurde. Im Laufe des Jahres nahmen aber auch die Investitionen in Ausrüstungen und Software mit hohen Raten zu. Demgegenüber war der Beitrag der Lagerhaltung zum Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion in diesem Jahr negativ: Während es im vergangen Jahr zu einem deutlichen Lageraufbau kam, führte die im ersten Halbjahr verstärkt zu spürende Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung zwischenzeitlich wieder zu einem Ab-

bau, der erst zum Jahresende in einen erneuten Aufbau der Lagerhaltung überging.

Ein wesentlicher Hemmschuh für einen noch stärkeren gesamtwirtschaftlichen Aufschwung war die **Kapazitätsauslastung** der Industrie (ohne Baugewerbe), die nach einem leichten Anstieg in der ersten Jahreshälfte 2002 bis Mitte dieses Jahres wieder rückläufig war. Sie verharrte mit durchschnittlich rund 75 vH auf äußerst niedrigem Niveau; niedriger war sie lediglich in den Rezessionsjahren 1975 und 1982. Allerdings unterscheidet sich die Kapazitätsauslastung relativ stark zwischen den Branchen: Während sie im Bereich der Hochtechnologie bei lediglich knapp über 60 vH lag, wiesen Mineralöl- und Kohleindustrie Auslastungsgrade von fast 90 vH auf.

Der Korrelationskoeffizient zwischen Auslastungsgrad der Industrie und privaten Bruttoanlageinvestitionen ist signifikant von null verschieden und beläuft sich für den Zeitraum seit dem Jahr 1982 auf 0,4 bei Vorlauf der Kapazitätsauslastung um vier Quartale und 0,2 bei Gleichlauf der beiden Indikatoren. Die Granger-Kausalität wirkt in beide Richtungen, wenn auch diejenige von Kapazitätsauslastung auf Investitionen ein höheres Signifikanzniveau besitzt. Dieses Ergebnis ließe somit eine eher schwache private Investitionstätigkeit in der Zukunft vermuten.

Neben der Kapazitätsauslastung spielen jedoch andere Faktoren eine Rolle, die für verbesserte Investitionsaussichten sprechen und den tatsächlichen realisierten Zuwachs der privaten Bruttoanlageinvestitionen erklären können. So mögen geringere Nutzungsdauern insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie ein mit durchschnittlich 8,3 Jahren für Ausrüstung und Software relativ hohes Alter der Anlagen im Verarbeitenden Gewerbe dazu beigetragen haben, dass die Investitionstätigkeit wieder stärker anstieg. Darüber hinaus ist beim Kapazitätsauslastungsgrad zu beachten, dass er nur die Industrie repräsentiert, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt lediglich bei 17 vH liegt.

76. Die Binnennachfrage wurde auch wesentlich von den **staatlichen Konsumausgaben und Bruttoinvestitionen** gestützt, die in diesem Jahr mit 3,3 vH gegenüber dem Vorjahr erneut kräftig anstiegen. Hierzu trugen vor allem die Verteidigungsausgaben bei, die sich im Fiskaljahr 2003 auf Bundesebene um 16 vH erhöhten. Dies war die höchste Zuwachsrate während der letzten 20 Jahre; sie lag mehr als doppelt so hoch wie die Zunahme der Staatsausgaben ohne Verteidigung (7 vH). In letzterem Bereich stiegen die Ausgaben für Heimatschutz und Bildung besonders stark. Demgegenüber sanken die Zinszahlungen auf die bundesstaatliche Verschuldung in dem im September abgelaufenen Fiskaljahr um knapp 10 vH. Da es sich bei der Ausgabenerhöhung im Bereich Verteidigung und Militär vermutlich nicht um eine dauerhafte Ausweitung des Staatskonsums handelt, lässt dies an der Nachhaltigkeit des Aufschwungs in den Vereinigten Staaten zumindest teilweise zweifeln. Die Defizitfinanzierung dieser Maßnahmen wie auch die der Steuerentlastungen wird den öffentlichen Haushalt in der Zukunft darüber hinaus mit höheren Zinszahlungen belasten.

77. Der **Beitrag des Außenhandels** zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts war in diesem Jahr wiederum negativ. Zwar kam es zu einer leichten Zunahme der Exporte von Waren und Dienstleistungen, jedoch war diese zu schwach, um den kräftigeren Anstieg der Importe zu kompensieren, der sich trotz einer Abwertung des US-Dollar ergab. Das hatte eine nochmalige Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits auf eine Rekordhöhe von 5,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zur Folge und stand damit neben dem ausufernden staatlichen Haushaltsdefizit im Mittelpunkt der Diskussion um die anhaltenden Ungleichgewichte in der US-amerikanischen Volkswirtschaft (Ziffern 82 ff.).

78. Die **Geldpolitik** der US-amerikanischen Notenbank war auch im Jahr 2003 äußerst expansiv, der Zielsatz der Federal Funds Rate wurde im Juni auf 1 % gesenkt und war damit so niedrig wie zuletzt vor 45 Jahren. Die Geldmenge M2 nahm in den ersten neun Monaten dieses Jahres um 7,5 vH im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zu, etwas schwächer als im gleichen Zeitraum des letzten Jahres. Die Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex stieg entgegen anfänglichen Befürchtungen hinsichtlich verstärkter deflationärer Tendenzen auf 2,4 vH an, nachdem sie im letzten Jahr noch 1,6 vH betragen hatte. Demgegenüber kam es jedoch zu einem Rückgang der Kerninflationsrate (Inflationsrate ohne Nahrungsmittel und Energie) von 2,3 vH auf 1,6 vH. Die kurzfristigen Realzinsen (auf Basis des Deflators des Bruttoinlandsprodukts) sanken zu Beginn des Jahres unter null und beliefen sich auf durchschnittlich - 0,5 % in den ersten drei Quartalen. Auch die langfristigen Realzinsen gingen in diesem Zeitraum auf durchschnittlich 3,1 % zurück.

Allerdings gab das sehr niedrige Leitzinsniveau Anlass zur Sorge, die Zinspolitik würde im Falle eines deflationären Schocks aufgrund der bindenden Nullzinsgrenze wirkungslos und der Realzins würde steigen. Die potentielle Gefahr negativer Inflationsraten veranlasste einige Mitglieder des Offenmarktausschusses deshalb zu der Ankündigung, im Notfall auch unkonventionelle Politikmaßnahmen wie den Ankauf von Staatsanleihen oder anderer zinstragender Vermögenswerte vorzunehmen, um so die Zinsstruktur und den Wechselkurs zu beeinflussen. Allerdings wären für eine spürbare Wirkung massive Ankäufe notwendig, deren makroökonomische Effekte mangels Erfahrungen mit solchen Maßnahmen schwer einzuschätzen sind. Daher lehnte die US-amerikanische Zentralbank den Einsatz dieser Maßnahmen zunächst ab und versuchte über ihre Kommunikation nach außen, zur Senkung der langfristigen Zinsen beizutragen. So unterschied die Zentralbank in ihren Mitteilungen nach den Offenmarktausschusssitzungen des Federal Reserve Board im Mai dieses Jahres erstmals zwischen den konjunkturellen und den inflationären Risiken. Während sie konjunkturelle Chancen und Risiken als ausgeglichen einschätzte, sah sie die „Gefahr eines unwillkommenen substantiellen Rückgangs der Inflation

als – wenn auch nur geringfügig – größer an als diejenige eines Anstiegs der bereits sehr niedrigen Inflationsrate“. Die Märkte interpretierten diese Äußerungen als Hinweis auf eine Politik anhaltend niedriger Zinsen, was über das gesamte Laufzeitenspektrum rückläufige Zinssätze zur Folge hatte. Allerdings missglückte die Kommunikationspolitik der Zentralbank insofern, als der Zentralbankpräsident im Sommer die Deflationssorgen als sehr entfernt herausstellte. Zusammen mit den insgesamt verbesserten Konjunkturindikatoren führte dies dazu, dass das niedrige Niveau langfristiger Zinssätze sprunghaft verlassen wurde – allein zwischen Mitte Juni und Mitte August stieg der Zinssatz für zehnjährige US-Staatsanleihen um 130 Basispunkte auf 4,5 %. Wenngleich die Finanzierungsbedingungen im historischen Vergleich weiter günstig waren, trafen höhere Langfristzinsen insbesondere Bauunternehmen und Hersteller langlebiger Konsumgüter. Diese hatten zuvor von den niedrigen Zinsen profitiert, da die Verbraucher ihre Hypotheken auf günstigere Zinsen umgeschuldet und damit zusätzliche Konsumausgaben finanziert hatten.

79. Neben der Geldpolitik war auch die **Finanzpolitik** erneut expansiv ausgerichtet, insbesondere durch die Verabschiedung einer erneuten Steuerreform (Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003), die neben dem Vorziehen bereits im Jahr 2001 beschlossener zukünftiger Steuersenkungen weitere Steuervergünstigungen mit sich bringt. Über eine Laufzeit von zehn Jahren sind Steuerentlastungen in Höhe von 350 Mrd US-Dollar oder 0,25 vH in Relation zum über diese Jahre kumulierten prognostizierten nominalen Bruttoinlandsprodukt vorgesehen, wobei 85 vH der Entlastungen auf die ersten drei Jahre entfallen, allein 109 Mrd US-Dollar oder 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf dieses Jahr. Allerdings sollen erste Vergünstigungen bereits im Jahr 2005 wieder wegfallen.

Mit 29 Mrd US-Dollar brachte die vorgezogene Reduzierung der Einkommensteuersätze die größte Entlastungswirkung der Steuerreform in diesem Jahr mit sich. Auf Ebene der privaten Haushalte wurde die Einkommensgrenze für den Eingangssteuersatz von 10 vH für dieses und das kommende Jahr erhöht. Für Ehepaare, die nach US-amerikanischem Steuerrecht gegenüber Alleinstehenden benachteiligt werden (Marriage Penalty), wurde die bereits in der Steuerreform 2001 geplante Einführung eines pauschalen Freibetrags, der zunächst dem Doppelten desjenigen für Alleinstehende entspricht, auf dieses Jahr vorgezogen. Ebenso ist der Einkommensbereich, in dem ein Steuersatz von 15 vH gilt, für Ehepaare auf das Doppelte des Bereichs für Alleinstehende ausgedehnt worden. Familien mit geringerem Einkommen werden schließlich über die vorgezogene Erhöhung der Steuergutschrift für Kinder bessergestellt. Der Steuersatz auf Kapitalgewinne wurde von 20 vH auf 15 vH für die Jahre 2003 bis 2008 beziehungsweise für Steuerzahler in den unteren Einkommensklassen von 10 vH auf 5 vH für die ersten fünf Jahre und 0 vH für das Jahr 2008 reduziert. Für Dividenden, die bislang der unbeschränkten Doppelbesteuerung unterlagen, gelten ab sofort die gleichen Steuersätze wie für Kapitalgewinne. Der Entlastungseffekt dieser beiden Maßnahmen beträgt in diesem Jahr 8 Mrd US-Dollar. Außerdem wurde der Freibetrag für die alternative Mindeststeuer angehoben, die auch angemessen hohe Steuereinnahmen von solchen Steuerzahlern sichern soll, welche gemäß dem normalen Steuertarif verschiedene Vergünstigungen in Anspruch nehmen können und so trotz eines hohen, tatsächlichen Einkommens bei Anwendung des regulären Steuertarifs auf ein nur geringes steuerliches Einkommen kommen. Ziel war es, auch dieser Steuerzahlergruppe die Entlastungen durch die vorgezogenen Steuersatzsenkungen zukommen zu lassen. Auf Unternehmensseite stellte die Ausweitung der Sonderabschreibungen im Anschaffungsjahr von 30 vH auf 50 vH die mit 20 Mrd US-Dollar veranschlagte größte Entlastung in diesem Jahr dar. Sie ist bis Ende nächsten Jahres gültig. Des Weiteren wurde für diesen und die folgenden beiden Veranlagungszeiträume der Betrag für sofort abziehbare Investitionsausgaben kleiner Unternehmen erhöht. Gleichzeitig wurde der Kreis der begünstigten kleinen Unternehmen dadurch ausgeweitet, dass der Schwellenwert des Investitionsvolumens, bis zu dem die Vergünstigung in Anspruch genommen werden kann, angehoben wurde.

Das Gesetz trat rückwirkend zum 1. Januar 2003 in Kraft, ab Juli wurden Steuerschecks für bereits zuviel geleistete Steuerzahlungen versandt. Diese Steuererleichterungen zusammen mit den Entlastungen, die in den beiden vorangegangenen Jahren in Kraft getreten waren, werden gemäß Berechnungen des Institute on Taxation and Economic Policy das Perzentil der einkommensstärksten US-Amerikaner bis zum Jahr 2010 mit einer Verminderung ihrer Bundessteuerschuld um durchschnittlich 15 vH am stärksten entlasten. Während sich die Steuerlast der untersten drei Quintile in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 10 vH, 12 vH beziehungsweise 9 vH verringert, beträgt die Entlastung der restlichen Einkommensgruppen im Durchschnitt lediglich 7 vH. Die unterproportionale Entlastung der mittleren Einkommensbereiche sowie der lediglich temporäre Effekt aufgrund des Auslaufens vieler Vergünstigungen bereits nach wenigen Jahren werden vermutlich mittelfristig nur zu einer geringen Nachfragesteigerung führen, abgesehen von dem durch die Versendung der Steuerschecks entfachten Strohfeuer. Darüber hinaus konterkarierten Abgabenerhöhungen und Einsparungen auf der Ebene der Bundesstaaten die Entlastungswirkungen auf Bundesebene.

Die im Wesentlichen aufgrund der Steuererleichterungen gesunkenen Steuereinnahmen verzeichneten auf Bundesebene mit 16,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt den niedrigsten Stand seit dem Jahr 1962, nachdem sie noch im Jahr 2000 einen Höchststand von 20,2 vH erreicht hatten. Zusätzlich zu den Steuererleichterungen legte die Bundesregierung ein 20 Mrd US-Dollar-Programm zur Unterstützung der Bundesstaaten auf, das für dieses und nächstes Jahr eine Anhebung des Bundesanteils an den Ausgaben für Medicaid, der Krankenversicherung für Personen und Familien mit niedrigem Einkommen und Vermögen, und die Bereitstellung von Mitteln für öffentliche Dienstleistungen vorsieht. Zudem wurde der Bezug von Arbeitslosengeld von 26 auf 39 Wochen verlängert. Dies war mit Ausgaben von insgesamt rund 7,25 Mrd US-Dollar ver-

bunden. Der Irak-Krieg verursachte einen zusätzlichen Ausgabenschub in Höhe von 79 Mrd US-Dollar, die in einem Nachtragshaushalt für das Fiskaljahr 2003 bewilligt wurden. Auch Hilfszahlungen an Luftfahrtgesellschaften und Bundesstaaten erhöhten die öffentlichen Ausgaben in diesem Jahr.

80. Während die Steuerreform darauf abzielte, den privaten Konsum und die Unternehmensinvestitionen zu stimulieren, verschlechterte sie die ohnehin durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung in Mitleidenschaft gezogene **Haushalte der Bundesstaaten**, die – außer Vermont – per Verfassung oder Gesetz keine Defizite haben dürfen.

Trotz der Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget ist es den meisten Staaten erlaubt, sich auf die eine oder andere Art zu verschulden, zumindest für ein Fiskaljahr. Die Budgetregeln der Bundesstaaten können grob in drei Kategorien eingeteilt werden: In fast allen Staaten muss der Gouverneur ein ausgeglichenes Staatsbudget vorlegen. In einigen Staaten gelten in dieser Hinsicht restriktivere Vorschriften, die auch die Legislative an einen ausgeglichen Haushalt binden – dieses Erfordernis gilt in 41 Bundesstaaten. Allerdings können auch hier die tatsächlichen Ausgaben von den erzielten Einnahmen abweichen. Die strikteste Form des Budgetausgleichs ist gegeben, wenn zusätzlich ein Defizitvortrag ausgeschlossen ist, was generell eher in kleinen Staaten der Fall ist. Selbst bei dieser Form unterliegen nicht alle Ausgaben der Budgetausgleichsrestriktion. Im Falle von Budgetdefiziten, die sich im ein- bis zweijährigen Budgetplanungszeitraum ergeben, haben die Bundesstaaten mehrere Optionen, diese zu finanzieren: Sie können neben der Vornahme von Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen bis zu einem gewissen Grad buchhalterisch die Behandlung bestimmter Einnahmen und Ausgaben verändern, auf Rücklagen zurückgreifen oder teilweise auch auf kurzfristige Kassenkredite ausweichen. Schließlich gibt es keinen Sanktionsmechanismus, der eventuelle Abweichungen vom definierten Budgetausgleich bestraft.

Die fiskalischen Auswirkungen des Steuerpakets auf die Haushalte der Bundesstaaten belaufen sich auf insgesamt etwa 3 Mrd US-Dollar für dieses und das nächste Fiskaljahr. Zwar haben die Steuersatzsenkungen und die Ausweitungen der Einkommensgrenzen keinen Einfluss auf die Einnahmen der Bundesstaaten, da deren Tarifgestaltung von der des Bundes abweicht. Vielmehr kommen die Mindereinnahmen über die Ausweitung der Sonderabschreibungen und der Sofortabschreibung für kleine und mittlere Unternehmen sowie die Erhöhung des pauschalen Freibetrags für Ehepaare zustande, da die meisten Bundesstaaten ihre Steuergesetze in dieser Hinsicht an das Bundessteuergesetz gekoppelt haben.

Die Bundesstaaten erhöhten Steuern und Gebühren – insbesondere im Bildungsbereich – und kürzten Ausgaben – hier vor allem Sozialprogramme –, um ihre Haushalte im jeweils erforderlichen Umfang auszugleichen. Ihr Finanzierungsdefizit im Fiskaljahr 2003, das in den meisten Staaten im Juli endete, betrug insgesamt knapp 80 Mrd US-Dollar, im folgenden Fiskaljahr wird es sich voraussichtlich auf insgesamt mehr als 70 Mrd US-Dollar belaufen. Fiskalisch am stärksten beeinträchtigt war Kalifornien, dessen für die Fiskaljahre 2003 und 2004 veranschlagtes Defizit bei insgesamt 38,2 Mrd US-Dollar liegt. Nachdem eine Ratingagentur die Kreditwürdigkeit dieses Bundesstaates in mehreren Stufen auf knapp über das Niveau spekulativer Ratingklassen (Junk Bond) herabgestuft hatte, erhöhten sich zudem die Finanzierungskosten Kaliforniens drastisch.

81. Zusammengenommen ließen die Mehrausgaben und die Mindereinnahmen die **Staatsverschuldung** so stark, ansteigen dass der US-Kongress in diesem Jahr erneut eine permanente Anhebung der Obergrenze für die Staatsverschuldung auf Bundesebene von 6,4 Billionen US-Dollar um 984 Mrd US-Dollar beschloss, nachdem sie erst letztes Jahr um 650 Mrd US-Dollar erhöht worden war. Die Defizitquote des Bundeshaushalts stieg in diesem Fiskaljahr deutlich um 1,7 Prozentpunkte auf 5,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, unter Berücksichtigung der Überschüsse in der Sozialversicherung lag sie bei 3,5 vH. Bezogen auf das Kalenderjahr 2003 nahm die gesamtstaatliche Defizitquote auf 5,2 vH zu. Dieser stärkere Anstieg war im Wesentlichen durch weitere Mindereinnahmen infolge der Steuerreform sowie die in einem Nachtragshaushalt verabschiedeten zusätzlichen Ausgaben für die Aktivitäten im Irak und in Afghanistan bedingt. Nach Ausschaltung konjunktureller Effekte belief sich die Defizitquote des Bundes zum Ende des Fiskaljahres 2003 auf 3,2 vH, nachdem sie im Vorjahr noch 1,7 Prozentpunkte niedriger gelegen hatte. Damit war die diesjährige Ausweitung des Budgetdefizits nahezu ausschließlich strukturell bedingt.

Insgesamt haben insbesondere die seit Beginn des Abschwungs in Kraft getretenen steuerlichen Entlastungsprogramme sowie die zusätzlichen diskretionären Ausgaben im Bereich Verteidigung und Militär einen starken fiskalischen Stimulus bewirkt, der die zyklisch bereinigte Defizitquote seit dem Jahr 2000 um 4,3 Prozentpunkte steigen ließ. In Kombination mit einer sehr expansiven Geldpolitik, die die kurzfristigen Realzinsen in diesem Zeitraum um 4,7 Prozentpunkte reduzierte, waren die konjunkturstimulierenden Maßnahmen in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu anderen vom Abschwung betroffenen Industrieländern äußerst massiv (Ziffer 5).

Durch die Steuerreform und die Finanzierung des Irak-Kriegs verschiebt sich der Ausgleich des Staatshaushalts weit über das zunächst angestrebte Jahr 2007 hinaus und wird gemäß Projektionen des Congressional Budget Office frühestens im Jahr 2012 erreicht. Sollten entgegen den gesetzlichen Regelungen die vorübergehenden Steuersenkungen jedoch in permanente umgewandelt werden, wofür Präsident Bush bereits mehrfach plädiert hat, ist mit einer weiteren Verschiebung in die Zukunft zu rechnen.

Exkurs: Ist das Leistungsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten aufrechtzuerhalten?

82. In der wirtschaftspolitischen Diskussion über die Dauerhaftigkeit des US-amerikanischen Aufschwungs spielte das hohe Leistungsbilanzdefizit in diesem Jahr eine wichtige Rolle. Nachdem die Leistungsbilanz der Vereinigten Staaten letztmalig im Jahr 1991 einen leichten Überschuss aufgezeigt hatte, kehrte sich ihr Saldo in ein Defizit um, das nahezu kontinuierlich anstieg. In diesem Jahr erreichte es mit rund 550 Mrd US-Dollar beziehungsweise 5,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt einen historischen Höchststand. Über die Beurteilung des Leistungsbilanzdefizits herrscht Uneinigkeit. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Frage, ob es Bestand haben kann und ob eine mögliche Korrektur derart abrupt abliefe, dass sie wirtschaftliche Probleme in den Vereinigten Staaten mit Auswirkungen für den Rest der Welt auslösen würde.

Der Leistungsbilanzsaldo entspricht der Differenz zwischen nationaler Ersparnis und inländischer Investitionsnachfrage, ein Defizit muss demnach über Nettokapitalzuflüsse aus dem Ausland finanziert worden sein. Ein Leistungsbilanzdefizit wird dann als tragfähig bezeichnet, wenn es selbst keine Marktkräfte freisetzt – beispielsweise eine Änderung des Wechselkurses oder des Zinssatzes –, die seine Höhe verändern. Dabei muss stets die intertemporale Budgetrestriktion eines Landes erfüllt sein, wonach ein heutiges Leistungsbilanzdefizit dem Wert der heutigen Auslandsverbindlichkeiten und dem Barwert zukünftig fällig werdender Forderungen des Auslands an Ressourcen des Inlands entspricht, die dann nicht für inländischen Konsum oder inländische Investitionen zur Verfügung stehen. Für die Tragfähigkeit ist nicht nur die Interaktion zwischen Spar- und Investitionsentscheidungen des privaten und des staatlichen Sektors relevant, sondern auch die Investitionsentscheidungen der ausländischen Kapitalanleger spielen eine Rolle. Deshalb sind zur Bestimmung der Tragfähigkeit neben der Verwendung der Importe und der Art der Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits auch die Höhe der Zinsdifferenz und des Wechselkurses sowie die Produktivitätsunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und dem Rest der Welt von Belang. Im Folgenden werden diese Faktoren gegeneinander abgewogen, um zumindest qualitative Aussagen über die Tragfähigkeit des US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits und die Auswirkungen möglicher Anpassungsmechanismen ableiten zu können.

Beurteilungskriterien

83. Ein hohes Leistungsbilanzdefizit muss für eine Volkswirtschaft nicht per se ein Problem darstellen. Vielmehr kommt es auf die **Verwendung der mit dem Leistungsbilanzdefizit finanzierten Importe** an, das heißt, ob sie einer Ausweitung der Investitionen oder des Konsums dienen. Während in den neunziger Jahren das Leistungsbilanzdefizit von einem starken Anstieg der Investitionen, einem deutlichen Produktivitätsfortschritt, hohen Renditen sowie zuletzt auch staatlichen Budgetüberschüssen begleitet wurde, sind aufgrund der nun wieder steigenden Budgetdefizite und der nur zum Teil investiven Verwendung des Kapitals geringere Produktivitätssteigerungen und Wachstumsaussichten zu erwarten. Damit werden die Vereinigten Staaten weniger attraktiv für ausländisches Kapital; dies reduziert wiederum die Finanzierungsbasis des Leistungsbilanzdefizits und erhöht die Abwertungswahrscheinlichkeit des US-Dollar.

84. Da der Leistungsbilanzsaldo der **Veränderung des Nettoauslandsvermögens** entspricht, können auch hieraus Informationen über die Tragfähigkeit des Leistungsbilanzdefizits gezogen werden. Die Vereinigten Staaten verwandelten sich Mitte der achtziger Jahre von einem Nettogläubiger in einen Nettoschuldner gegenüber dem Ausland. Belief sich das Nettoauslandsvermögen zu Anfang der achtziger Jahre noch auf 13 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, so hatten sich bis Ende letzten Jahres Nettoschulden gegenüber dem Ausland in Höhe von 23 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt angehäuft. Dies ist zwar im Vergleich zu anderen Industrieländern noch nicht übermäßig viel – Australien hatte bereits ein Niveau von mehr als 60 vH Mitte der neunziger Jahre und Irland von 75 vH in den frühen achtziger Jahren zu verzeichnen, ohne in Zahlungsschwierigkeiten zu gelangen. Allerdings ist der Trend deutlich aufwärts gerichtet.

Fortschreibungen des Internationalen Währungsfonds zeigen, dass sich die Nettoauslandsvermögensposition der Vereinigten Staaten in den nächsten Jahren um weitere 10 Prozentpunkte verschlechtern wird, wenn sich alle makroökonomischen Variablen gemäß ihren durchschnittlichen Veränderungsraten der letzten zehn Jahre entwickeln. Bei Auftreten eines negativen Schocks, der sich in den Preisen, den Zinssätzen oder dem Bruttoinlandsprodukt manifestieren könnte, würden sich die Nettoauslandsschulden sogar auf bis über 40 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erhöhen und damit die Tragfähigkeit des Leistungsbilanzdefizits in verstärktem Umfang in Frage stellen.

Mit zunehmender Auslandsverschuldung muss in Zukunft ein höherer Anteil der inländischen Wertschöpfung zur Bedienung der im Ausland aufgenommenen Schulden aufgewendet werden. Dies erhöht die Gefahr, dass es aufgrund verminderter Renditeaussichten und erhöhter Abwertungserwartungen für den US-Dollar zu einem plötzlichen Ende des Zuflusses ausländischen Kapitals oder gar einem Kapitalabzug kommt. Die Gefahr der Abwertung wird allerdings dadurch relativiert, dass der US-Dollar in vielen Ländern als Reserve- und Ankerwährung fungiert. Insbesondere die feste Kopplung von Währungen einiger wichtiger Handelspartner, wie China, Hongkong, Malaysia oder Saudi-Arabien, an den US-Dollar und die im ersten Halbjahr ausgeprägten Interventionen Japans zur Abwehr einer weiteren Yen-Aufwertung sprechen gegen ein plötzliches Ausbleiben der Kapitalzuflüsse. Die Politik dieser Länder – hierbei sind China mit inzwischen 21 vH und Japan mit 12 vH die wichtigsten Finanziers des US-Leistungsbilanzdefizits – ist derzeit auf die Erzielung von Exportüberschüs-

sen ausgerichtet. Ein plötzlicher Kapitalabzug ist darüber hinaus um so weniger wahrscheinlich, je mehr Anlagen in langfristigen Anlageformen gehalten werden. In den Vereinigten Staaten sind rund drei Viertel aller ausländischen privaten Investitionen langfristig angelegt, also insbesondere als Direktinvestitionen sowie langlaufende Anleihen. Dies macht das Leistungsbilanzdefizit von dieser Seite her weniger anfällig.

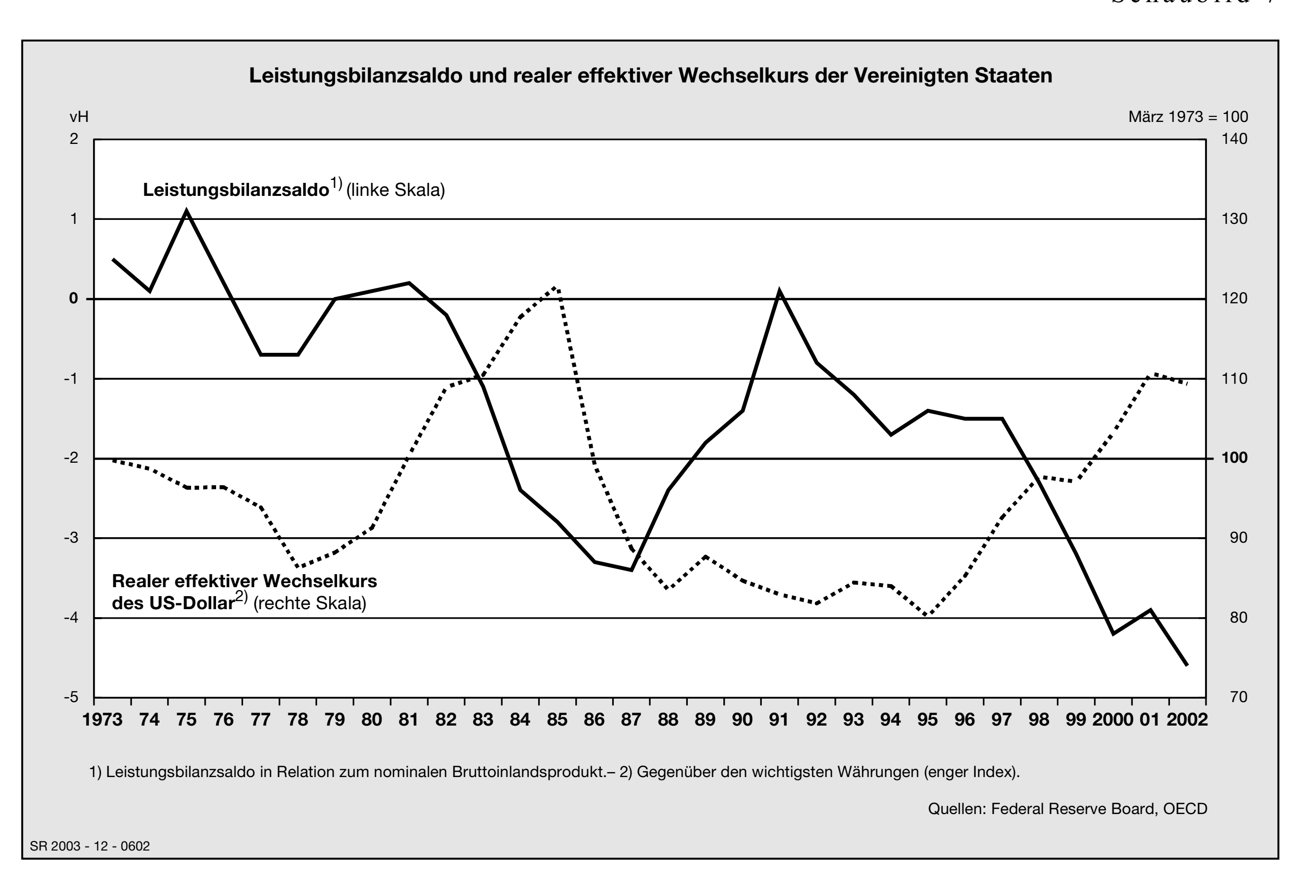
Schließlich sind nahezu die gesamten umlaufenden Auslandsverbindlichkeiten in US-Dollar denominiert. Die Vereinigten Staaten sind demnach nicht dem Risiko ausgesetzt, das für viele in ausländischer Währung hochverschuldete Schwellenländer existiert.

85. Ein weiterer Indikator für die Tragfähigkeit des Leistungsbilanzdefizits ist die **Zusammensetzung der Nettokapitalzuflüsse**. Während der Anteil von Unternehmensanleihen bereits seit Beginn der achtziger Jahre trendmäßig ansteigt, nahm im vergangenen Jahr auch derjenige der Nettokäufe von US-amerikanischen Staatsanleihen wieder zu. Demgegenüber sinkt der Anteil von Nettokäufen von Aktien seit dem Jahr 1999 und von Kapitalzuflüssen durch ausländische Direktinvestitionen seit dem Jahr 2000. Diese Umschichtung hin zu im Durchschnitt weniger riskanten Anlagen verdeutlicht die erhöhte Risikoaversion ausländischer Investoren, die zusammen mit den steigenden Budgetdefiziten und der insgesamt zugenommenen Nettoauslandsverschuldung für sich genommen die Anfälligkeit gegenüber einem plötzlichen Rückzug ausländischen Kapitals erhöhen.

Mechanismen einer Anpassung des Leistungsbilanzdefizits

86. Bereits in den achtziger Jahren hatte sich schon einmal ein hohes Leistungsbilanzdefizit aufgebaut. Infolge einer beträchtlichen Abwertung des US-Dollar reduzierte es sich (Schaubild 7). Allerdings kam es zunächst zu einem **J-Kurven-Effekt**, das heißt zu einer weiteren Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits, und erst im Jahr 1987, nach einer realen Abwertung gegenüber den wichtigsten Währungen von fast 30 vH innerhalb von zwei Jahren, setzte die Verbesserung der Leistungsbilanz ein. Eine ähnlich verzögerte Reaktion, allerdings in umgekehrter Richtung, war bereits zu Ende der siebziger Jahre sowie – in Grenzen – auch Mitte der neunziger Jahre zu beobachten.

Schaubild 7



Deutschland war von der Abwertung des US-Dollar Mitte der achtziger Jahre besonders betroffen: Der US-Dollar wertete gegenüber der Deutschen Mark von Anfang 1985 bis Ende 1987 real (auf Basis der Verbraucherpreise) um fast 90 vH ab. Der Zuwachs des deutschen Bruttoinlandsprodukts ging in diesem Zeitraum jedoch nur relativ moderat von 2,2 vH auf 1,5 vH zurück. Dem Rückgang der Veränderungsrate der Exporte von 7,3 vH auf 0,7 vH standen allerdings eine verstärkte Zunahme der Privaten Konsumausgaben sowie im Jahr 1986 auch ein deutlicher Anstieg der Bruttoinvestitionen gegenüber.

Der reale effektive Wechselkurs des US-Dollar sank nach der starken Abwertung zwischen den Jahren 1985 und 1987 in den Folgejahren bis 1995 per saldo nur noch leicht. Danach stieg er bis Anfang des Jahres 2002 um knapp 40 vH an, annähernd im gleichen Umfang und Zeitraum wie vor der Trendwende im Jahr 1985. Der Leistungsbilanzsaldo verringerte sich bereits seit dem Jahr 1991 wieder.

Der US-Dollar hat real gegenüber den wichtigsten Währungen seit Anfang des Jahres 2002 bis Oktober 2003 fast 20 vH beziehungsweise in einer breiteren Abgrenzung knapp 10 vH an Wert verloren. Dabei teilt sich diese Abwertung sehr ungleich über die Länder auf: Während der Euro gegenüber dem US-Dollar real um 36 vH aufwertete, stieg der reale Wert des Yen lediglich um 24 vH an, wobei der größte Teil der Yen-Aufwertung seit September stattfand. Hierzu hat die Glättung der Wechselkursbewegungen mittels der erheblichen Interventionen der japanischen Notenbank nicht unwesentlich beigetragen: Nachdem der Yen zu Anfang des Jahres gegenüber dem US-Dollar aufgewertet hatte, verstärkte Japan seine US-Dollarkäufe, um eine weitere Aufwertung des Yen zu verhindern. Gewichtet mit ihrem jeweiligen Handelsanteil trug der Euro damit 60 vH, der Yen jedoch lediglich 37 vH zum Rückgang des Index gegenüber den sieben wichtigsten Währungen bei. Wegen der US-Dollar-Fixierung hauptsächlich asiatischer Währungen, werden im Falle einer Anpassung des Leistungsbilanzdefizits somit vermutlich die frei schwankenden Währungen – insbesondere der Euro – die Hauptlast tragen müssen.

87. Inwiefern und wann eine Abwertung des US-Dollar eine Korrektur des Leistungsbilanzdefizits auslöst, hängt auch von der **Außenhandelsstruktur** ab. Gemäß der Marshall-Lerner-Bedingung verringert eine reale Abwertung das Leistungsbilanzdefizit nur dann, wenn Export- und Importmengen ausreichend elastisch auf Veränderungen des realen Wechselkurses reagieren. Denn neben dem Mengeneffekt tritt bei einer realen Abwertung stets bei den Importen auch ein Werteffekt auf, der für sich genommen das Leistungsbilanzdefizit ausweitet.

Selbst wenn es zu einer weiteren US-Dollarabwertung kommt, ist eine Korrektur des Handelsbilanzdefizits, das heißt eine Erhöhung der Nettoexporte nicht zwingend. Exportunternehmen haben in stärker verflochtenen internationalen Märkten eine geringere Preissetzungsmacht. Daher werden Wechselkursveränderungen – zumindest zu einem gewissen Grad – eher zu Schwankungen in den Gewinnmargen der Unternehmen als zu einer Erhöhung der Importpreise und damit einer Reduktion des Importvolumens in die Vereinigten Staaten führen. Dieses Verhalten gilt gerade für die Importe der Vereinigten Staaten, die im internationalen Vergleich selbst langfristig eine sehr niedrige Elastizität bezüglich der Wechselkursentwicklung aufweisen, wie eine Studie der US-amerikanischen Notenbank für die G7-Länder belegt (Tabelle 6).

Tabelle 6

Preiselastizitäten[1)] für den Handel von Waren und Dienstleistungen in den G7-Ländern

	Importe		Exporte	
	kurzfristig	langfristig	kurzfristig	langfristig
Deutschland	0,2 *	0,1	0,1	0,3 *
Frankreich	0,1	0,4 *	0,1	0,2 *
Italien	0,0	0,4 *	0,0 *	0,9
Japan	0,1	0,3 *	0,5 *	1,0 *
Kanada	0,1	0,9 *	0,5 *	0,9 *
Vereinigte Staaten	0,1	0,3 *	0,5 *	1,5 *
Vereinigtes Königreich	0,0	0,6	0,2 *	1,6 *

1) Reaktion der Importe beziehungsweise Exporte in vH auf eine Änderung des realen effektiven Wechselkurses um 1 vH. Zugrunde gelegter Zeitraum: Jahre 1960 bis 1996.
* bezeichnet Signifikanz auf dem 5 %-Niveau.

Quelle: Board of Governors of the Federal Reserve System

Um der Simultaneität zwischen Einkommen, Preisen sowie den Handel von Waren und Dienstleistungen Rechnung zu tragen, werden die Elastizitäten mittels Kointegrations- und Fehlerkorrekturmodellen für den Zeitraum der Jahre 1960 bis 1996 geschätzt. Danach führt eine zehnprozentige Abwertung des realen handelsgewichteten US-Dollar gegenüber den Währungen der übrigen G7-Länder kurzfristig nur zu einer Verminderung des Importvolumens um 1 vH und langfristig um 3 vH. Die Preissensitivität der Exporte liegt dagegen höher: Eine Abwertung des US-Dollar um 10 vH hat danach kurzfristig einen Anstieg des Exportvolumens um 5 vH und langfristig um 15 vH zur Folge.

Damit die Marshall-Lerner-Bedingung erfüllt ist, muss die Summe aus dem absoluten Wert der Exportpreiselastizität, multipliziert mit dem Werteverhältnis der Exporte zu den Importen, und dem absoluten Wert der Importpreiselastizität größer als eins sein. Für die Vereinigten Staaten beträgt das Werteverhältnis der Exporte zu den

Importen derzeit rund 0,75. In der kurzen Frist ist demnach die Marshall-Lerner-Bedingung nicht erfüllt. Erst langfristig führt eine Abwertung des US-Dollar zu einer Verringerung des Leistungsbilanzdefizits.

Zusätzlich ist aber auch die Interdependenz von realem Einkommen und Außenhandel im Zusammenhang mit einer Veränderung des realen Wechselkurses zu berücksichtigen. Ein Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität geht langfristig mit einer deutlich stärkeren Zunahme der Importe als der Exporte einher. Die Vereinigten Staaten weisen im Vergleich zu den anderen G7-Staaten langfristig eine sehr hohe marginale Importneigung auf: Ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1 vH ist von einer Ausweitung der Importe durch Verbraucher und Unternehmen um 1,8 vH begleitet. Dagegen nehmen die Exporte mit 0,8 vH nur unterproportional bei einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 1 vH zu. Unter Berücksichtigung der Einkommenselastizitäten ist eine starke Abwertung notwendig, damit der Außenbeitrag steigt.

Eine weitere **Liberalisierung des Dienstleistungshandels** in diesem Bereich könnte allerdings eine graduelle Abschwächung des Leistungsbilanzdefizits unterstützen, da die Einkommenselastizität von Dienstleistungsimporten geringer und diejenige von Dienstleistungsexporten höher ist als die entsprechenden Einkommenselastizitäten des Warenhandels. Schätzungen hierzu gehen im Bereich des Dienstleistungshandels sogar von einem umgekehrten Verhältnis aus, das heißt, eine Erhöhung der Realeinkommen ist mit einer vergleichsweise stärkeren Zunahme des Exportvolumens verbunden.

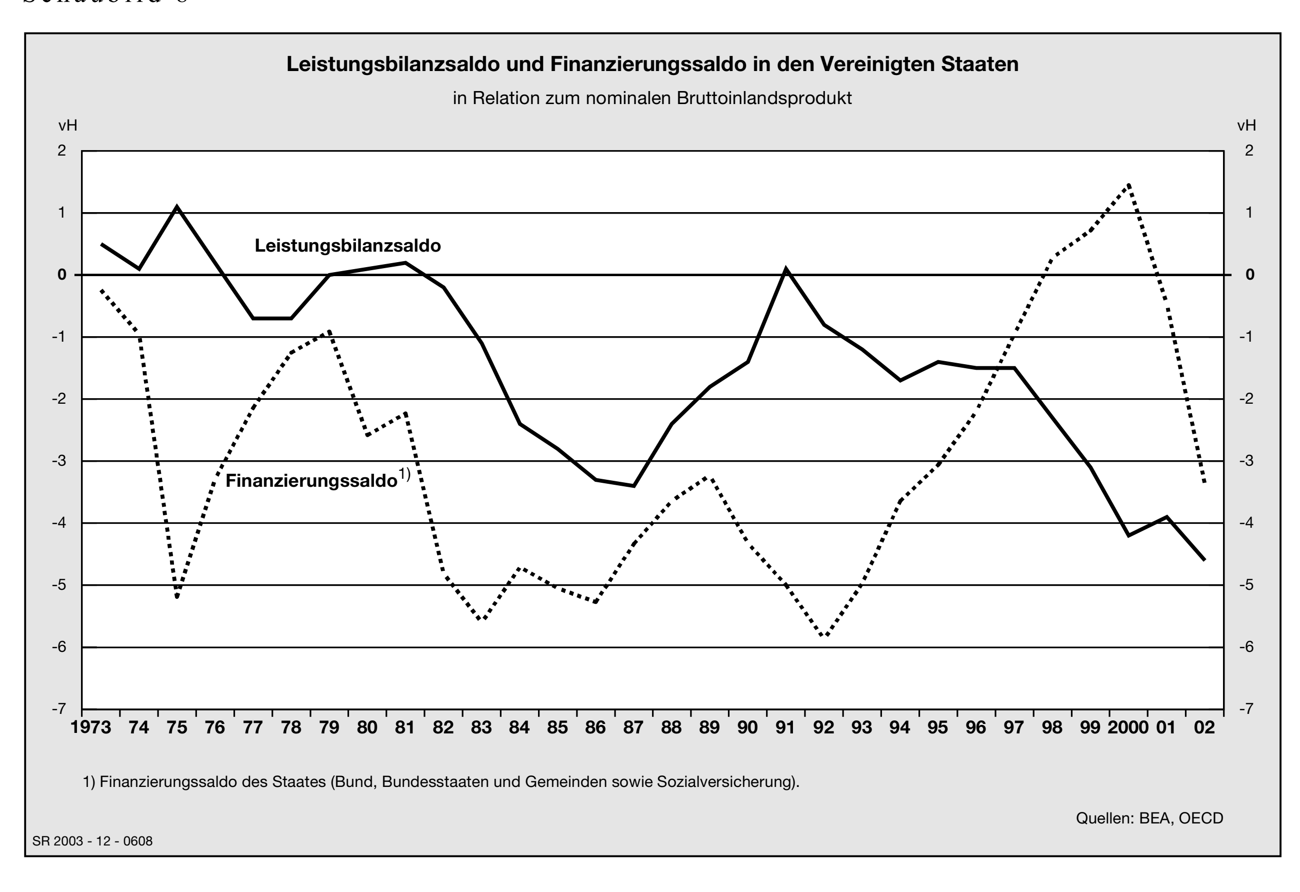
Darüber hinaus würde eine kräftige **wirtschaftliche Dynamik** im Ausland die Rückführung des Leistungsbilanzdefizits erleichtern. In diesem Fall würden die US-amerikanischen Exporte über eine anziehende Importnachfrage des Auslands stimuliert, womit die Auswirkungen einer Abwertung des US-Dollar abgefedert würden.

88. Auch eine **Zunahme der Ersparnis** in den Vereinigten Staaten, entweder über eine Ausweitung der privaten Ersparnisse oder eine Rückführung des öffentlichen Budgetdefizits, stellt eine Möglichkeit zu einem Abbau des Leistungsbilanzdefizits dar. Während im letzten Jahr – jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – die Nettoersparnisse der privaten Haushalte wieder deutlich und die Nettoersparnisse der Unternehmen leicht zugenommen haben, ist das öffentliche Budgetdefizit stark angestiegen. Das Bestehen dieses so genannten Zwillingsdefizits erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Leistungsbilanzdefizit und die Nettoverbindlichkeiten der Vereinigten Staaten gegenüber dem Ausland weiter ansteigen. Dies verstärkt die Zweifel an der Tragfähigkeit des Leistungsbilanzdefizits. Zudem erwächst aus dem Budgetdefizit bei sich kräftigender wirtschaftlicher Entwicklung die Gefahr steigender Zinsen, die tendenziell private Investitionen verdrängen. Dies würde zwar das Leistungsbilanzdefizit für sich genommen verringern, aber verglichen mit dem Szenario einer höheren Ersparnis über sinkende Haushaltsdefizite wäre dieser Anpassungsmechanismus für die Wachstumsaussichten der US-amerikanischen Volkswirtschaft nachteilig.

Bereits Anfang der achtziger Jahre bewegten sich die Defizite der Leistungsbilanz und des Staatbudgets in die gleiche Richtung (Schaubild 8, Seite 40). Die parallele Ausweitung der beiden Defizite ist auch in jüngster Zeit wieder zu beobachten. Allerdings scheint es zwischen der Entwicklung des Leistungsbilanzsaldos und des staatlichen Finanzierungssaldos keinen systematischen Zusammenhang zu geben. Beispielsweise ging der Rückgang der öffentlichen Defizitquote im Laufe der neunziger Jahre mit einem zunehmenden Leistungsbilanzdefizit einher. Jedoch kann das Zusammentreffen verschiedener Faktoren zur Entstehung eines **Zwillingsdefizits** beitragen. In den achtziger Jahren war zum einen die Entwicklung privater Investitionen und privater Ersparnisse gleichgerichtet, so dass die Entwicklung des Leistungsbilanzdefizits im Wesentlichen von der Entwicklung des staatlichen Budgetdefizits geprägt war. Zum anderen bedingten die damals expansive Finanzpolitik und die restriktive Geldpolitik steigende Zinsen. Sie erhöhten in Verbindung mit der robusten wirtschaftlichen Dynamik die Attraktivität der Vereinigten Staaten als Kapitalanlageland, und der US-Dollar wertete auf. Dies alles führte dazu, dass sich das Leistungsbilanzdefizit und die staatliche Defizitquote gleichzeitig erhöhten. Während dieser Zusammenhang im Laufe der neunziger Jahre nicht mehr existierte und sich die beiden Defizite entgegengerichtet entwickelten, kam es mit der Abkehr von der Haushaltsdisziplin sowie infolge der weiterhin bestehenden Wachstumsunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten einerseits und der Europäischen Union und Japans andererseits zu einer erneuten parallelen Ausweitung der beiden Defizite seit dem Jahr 2001.

89. Eine Aussage über die Entwicklung des Leistungsbilanzdefizits in der kurzen Frist zu treffen, stellt sich als äußerst schwierig dar. Vermutlich ist zunächst aber eine Stabilisierung auf dem jetzigen Niveau das wahrscheinlichste Szenario, da den Risiken einer Korrektur eine Vielzahl von Argumenten für eine Konstanz der derzeitigen Nettoschuldnerposition der Vereinigten Staaten entgegensteht. Nicht zu vernachlässigen ist dabei das ausufernde Budgetdefizit, das zu einer fortgesetzten Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits beiträgt. Für eine graduelle Rückführung des Leistungsbilanzdefizits wäre daher neben einer Reduzierung der Haushaltsdefizite in den Vereinigten Staaten eine stärkere wirtschaftliche Dynamik insbesondere der übrigen Industrieländer hilfreich, die jedoch aufgrund ihrer gegenwärtig schwachen wirtschaftlichen Entwicklung derzeit keinen ausreichend starken Gegenpol zur größten Volkswirtschaft der Welt bilden.

Schaubild 8



2. Japan: Wende zum Besseren?

90. Die japanische Wirtschaft entwickelte sich in diesem Jahr verglichen mit den schwachen Vorjahren unerwartet positiv. Entscheidend für diese Entwicklung waren die japanischen Unternehmen, deren Investitionen erstmals seit dem Jahr 2000 wieder anstiegen. Ein weiterer positiver Impuls kam in der zweiten Jahreshälfte von den Exporten, sowohl in die südostasiatischen Schwellenländer als auch in die Vereinigten Staaten. Nicht zuletzt trug der hohe statistische Überhang von 1,1 vH aus dem vergangenen Jahr zu dem positiven Jahresergebnis bei: Insbesondere die letzten beiden Quartale des Jahres 2002 hatten schon eine deutliche Dynamik aufgewiesen, während die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 0,1 vH vom statistischen Unterhang des Jahres 2001 in Höhe von 1,2 vH geprägt gewesen war. Diese Effekte führten zusammengenommen dazu, dass das japanische Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 2,7 vH anstieg (Tabelle 7). Allerdings stellen der Arbeitsmarkt, der private Konsum, das immer noch anfällige Bankensystem sowie die Deflation weiterhin nicht zu vernachlässigende Risiken für eine nachhaltige Dynamik in Japan dar.

91. Weiterhin schwach entwickelten sich die **Privaten Konsumausgaben**, die lediglich um 1,1 vH zunahmen, obwohl die realen Bruttolöhne und -gehälter und damit einhergehend das reale verfügbare Einkommen in diesem Jahr nach Rückgängen in den vergangenen Jahren erstmals wieder deutlich anstiegen. Die Konsumschwäche lässt sich im Wesentlichen mit der für japanische Verhältnisse äußerst schlechten Arbeitsmarktlage erklären: Die Arbeitslosenquote verharrte mit 5,3 vH auch in diesem Jahr auf historischem Höchststand, obwohl die Zahl der Erwerbspersonen per saldo aus demographischen Gründen und aufgrund des Rückzugs entmutigter Arbeitsloser vom Arbeitsmarkt leicht abgenommen hat. Jedoch nahmen die Unternehmen im Zuge ihrer Restrukturierungs- und Kostensenkungsmaßnahmen weiterhin Entlassungen und Frühverrentungen vor. Zudem belasteten Anhebungen der Tabaksteuer und der Selbstbeteiligung an den Arztkosten die Privaten Konsumausgaben.

92. Die **privaten Bruttoanlageinvestitionen** setzten ihren Ende letzten Jahres begonnenen Anstieg infolge verbesserter Gewinne in erheblich verstärktem Umfang fort (8,1 vH). Diese Zunahme ging allein auf die Ausweitung der gewerblichen Investitionen zurück, während die Wohnungsbauinvestitionen weiter rückläufig waren. Ursächlich für den Anstieg der Investitionen waren die verbesserten Ertragsaussichten, die sich infolge zuvor getätigter Sanierungen vieler Unternehmen ergaben. Der deutliche Anstieg der Aktienkurse – der Topix stieg seit Ende April dieses Jahres allein in den darauffolgenden sechs Monaten um 43 vH, wenngleich er bis Anfang

Tabelle 7

Wirtschaftsdaten für Japan

vH[1)]

	2000	2001	2002	2003[2)]
Bruttoinlandsprodukt, in Preisen von 1995	2,8	0,4	0,1	2,7
Private Konsumausgaben	1,0	1,7	1,4	1,1
Private Bruttoanlageinvestitionen	7,8	0,0	-4,8	8,1
Konsum und Bruttoinvestitionen[3)] des Staates	-0,1	0,6	0,3	-1,5
Exporte von Waren und Dienstleistungen	12,4	-6,1	8,2	7,8
Importe von Waren und Dienstleistungen	9,5	0,1	2,0	4,1
Leistungsbilanzsaldo[4)]	2,5	2,1	2,8	2,9
Verbraucherpreise	-0,7	-0,7	-0,9	-0,3
Kurzfristiger Zinssatz (%)[5)]	0,2	0,1	0,1	0,1
Langfristiger Zinssatz (%)[6)]	1,7	1,3	1,3	1,1
Arbeitslosenquote[7)]	4,7	5,0	5,4	5,3
Beschäftigung[8)]	-0,2	-0,5	-1,3	-0,1
Finanzierungssaldo des Staates[4)]	-7,4	-6,1	-7,1	-7,4
Schuldenstand des Staates[4)]	133,0	141,5	147,3	154,6

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 3) Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen. - 4) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 5) Für Dreimonatswechsel (Jahresdurchschnitte). - 6) Für Staatsschuldpapiere mit einer Laufzeit von 10 Jahren und mehr (Jahresdurchschnitte). - 7) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen. - 8) Zivile Erwerbstätige.

Quellen: ESRI, OECD

November wieder um 6 vH nachgab – hatte zudem die Finanzierungssituation der Unternehmen verbessert. Des Weiteren nahm die Zahl der Unternehmensinsolvenzen ab. Die Lager wurden im Laufe des Jahres abgebaut, mit abnehmenden Überkapazitäten kam es zu Jahresende dann wieder zu einem Lageraufbau.

93. Der **Außenhandel** war zunächst noch von den Auswirkungen der Lungenkrankheit SARS in Form einer geringeren Nachfrage der betroffenen südostasiatischen Länder und damit geringerer Exporte beeinträchtigt. Im Zuge der verbesserten weltwirtschaftlichen Perspektiven in der zweiten Jahreshälfte erholten sich die Exporte von Waren und Dienstleistungen merklich, konnten mit durchschnittlich 7,8 vH aber den Zuwachs des Vorjahres nicht überbieten. Demgegenüber nahmen die Importe mit 4,1 vH stärker als im letzten Jahr zu, so dass der Beitrag des Außenhandels zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts mit 0,5 Prozentpunkten eher gering war. Die Exportdynamik dürften auch die massiven Interventionen der japanischen Zentralbank auf dem Devisenmarkt begünstigt haben, welche die Kursschwankungen des Yen gegenüber dem abwertenden US-Dollar glätten sollten. Allein in der ersten Jahreshälfte wurden hierfür 7,0 Billionen Yen (dies entsprach etwa 51 Mrd Euro) aufgewendet. Die Regierung begründete die Interventionen damit, nur über eine kräftige Exportnachfrage die Konjunktur stimulieren zu können. Es gelang ihr, den Yen vis-à-vis dem US-Dollar stabil zu halten und damit gleichzeitig auch gegenüber China, das seine Währung fest an den US-Dollar gekoppelt hat. Allerdings steht der Yen aufgrund des Leistungsbilanzüberschusses weiterhin unter Aufwertungsdruck, obwohl er im Herbst bereits etwas aufwertete.

94. Vom öffentlichen Sektor ging ein negativer Nachfrageimpuls aus, da der Ausgabenspielraum durch die hohe Verschuldung begrenzt war. Insbesondere die staatlichen Investitionen wurden zurückgefahren. Die Schuldenlast implizierte eine starke Belastung durch Zinszahlungen, die durch die Deflation real erhöht wurden. Hinzu kamen Risiken vom Anleihemarkt: Spiegelbildlich zur Erholung des Aktienmarkts gaben die Anleihen nach, und die Renditen stiegen, was die Zinslast für neu ausgegebene Staatsanleihen zusätzlich ansteigen ließ. Die Zinszahlungen beliefen sich auf rund ein Fünftel der gesamten Ausgaben und auf etwa 1,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Die steigenden Zinsen treffen die öffentlichen Haushalte wegen ihrer hohen Bruttoschuldenaufnahme besonders hart. Dies bewirkte eine weitere Zunahme des Schuldenstands in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um 7,3 Prozentpunkte auf 154,6 vH; die Defizitquote stieg auf 7,4 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt an. Diese Situation veranlasste die Regierung, die Finanzpolitik kontraktiv auszugestalten und insbesondere von fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen abzusehen, so dass sich die **Konsumausgaben und Bruttoinvestitionen des Staates** in diesem Jahr um 1,5 vH verringerten.

95. Die Situation im **Bankensektor** besserte sich in diesem Jahr nur teilweise. Vermehrte Anstrengungen infolge des im Oktober letzten Jahres beschlossenen „Programms zur Belebung der japanischen Wirtschaft“ (JG 2002 Ziffer 55) führten zu einem Rückgang der in den Bankbilanzen stehenden notleidenden Kredite zum Ende des Geschäftsjahres 2002 um 7,9 Billionen auf 35,3 Billionen Yen. Den größten Rückgang verzeichneten die Großbanken mit 6,5 Billionen auf 20,2 Billionen Yen, der Betrag ist jedoch immer noch der zweithöchste seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zum finanziellen Wiederaufbau aus dem Jahr 1998, das den Abbau notleidender Kredite erstmals explizit vorschrieb. Der Anteil notleidender Kredite am gesamten Kreditbestand verringerte sich von 9,2 vH auf 7,5 vH. Dass es nicht zu einem stärkeren Rückgang dieses Anteils kam, ist auf die gleichzeitige und mit 4,8 vH im Vergleich zum Vorjahresdurchschnitt unverändert stark rückläufige Kreditvergabe zurückzuführen. Gleichzeitig wurden die elf

Großbanken erneut einer strengeren Überprüfung ihrer Aktiva unterzogen. Im Vergleich zum vorangegangenen Untersuchungszeitraum war eine Verlagerung zu schlechteren Risikoklassen hinsichtlich der Kreditnehmer und damit ein Anstieg der Rückstellungen für Verluste aus notleidenden Krediten zu verzeichnen, obwohl insgesamt betrachtet das Volumen der notleidenden Kredite abgenommen hatte.

96. *Zum Ende des Geschäftsjahres im März hatten die japanischen Großbanken wieder Rekordverluste verbucht. Bis auf die Resona-Holding konnten sie aber ihr Kapital durch die Ausgabe neuer Aktien ausreichend erhöhen, um Dividenden zahlen zu können. Diese Maßnahme wird von vielen Banken ergriffen, um eine sonst drohende Zwangsumwandlung staatlicher Vorzugsaktien in stimmberechtigte Aktien und damit eine teilweise Verstaatlichung des jeweiligen Kreditinstituts zu verhindern. Die Kernkapitalquote der nur im Inland tätigen Resona-Bankengruppe betrug zunächst nach ihren eigenen Darstellungen 6 vH in Relation zu den risikogewichteten Aktiva – und damit mehr als die erforderlichen 4 vH. Kernkapital, das neben dem Ergänzungskapital zum haftenden Eigenkapital gehört, besteht im Wesentlichen aus dem von den Gesellschaftern eingezahlten sowie aus thesaurierten Gewinnen entstandenen Eigenkapital. Vor der Vorlage der Resultate für das beendete Geschäftsjahr 2002 verweigerten die Wirtschaftsprüfer ihr Testat wegen der nach ihrer Ansicht zu großzügigen Anrechnung* ***vorgetragener Steuerrückerstattungen*** *(Tax Deferred Assets) auf das Kernkapital.*

Im Zuge der verstärkt angemahnten Reduktion notleidender Kredite in ihren Bilanzen waren die Banken dazu übergegangen, häufig von zu optimistischen Gewinnerwartungen auszugehen und damit entsprechend hohe vorgetragene Steuerrückerstattungen in ihren Bilanzen einzustellen. Vorgetragene Steuerrückerstattungen können bis zur Höhe der gesamten in den nächsten fünf Jahren erwarteten Gewinne angesetzt werden; diese Obergrenze ist damit kaum bindend. So belaufen sich die vorgetragenen Steuerrückerstattungen der Großbanken mittlerweile auf rund 50 vH ihres Kernkapitals. Verwendbar sind diese Steueransprüche als immaterielle Vermögenswerte jedoch nur, wenn innerhalb von fünf Jahren entsprechend hohe Gewinne erwirtschaftet werden. Bei Auftreten eines Verlusts können die Banken diesen nicht mit den vorgetragenen Steuerrückerstattungen ausgleichen.

Im Falle der Resona-Holding forderten die Wirtschaftsprüfer eine Anpassung der Gewinnerwartungen nach unten, die dann allerdings die Kernkapitalquote unter die erforderlichen 4 vH hätte sinken lassen, wobei die schwere Aktienbaisse und entsprechend hohe Verluste auf Wertpapierbestände die Lage zusätzlich verschärft hätten. Um die damit drohende Unterkapitalisierung zu vermeiden, beschloss die Regierung, öffentliches Kapital in Höhe von 1,96 Billionen Yen in die Bank einzubringen, womit die Kernkapitalquote auf 12,2 vH anstieg. Dadurch gingen mehr als zwei Drittel der Stimmrechte auf den Staat über, der eine marktorientierte Neuausrichtung des Instituts plant. Um einen Ansturm der Anleger auf Filialen zu vermeiden, wurden zudem sämtliche Einlagen staatlich gesichert; sie hatten Ende letzten Jahres rund 34 Billionen Yen betragen. Bereits im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2000 hatte die japanische Regierung Zahlungen in Höhe von fast 10 Billionen Yen an Großbanken und einige Regionalbanken geleistet. Im Gegenzug erhielt sie damals Vorzugsaktien im Wert von rund 700 Mrd Yen.

Obwohl gemäß dem Arbeitsplan des „Programms zur Belebung der japanischen Wirtschaft“ bis zum Ende des Geschäftsjahres 2002 die Obergrenze für vorgetragene Steuerrückerstattungen, die in die Kernkapitalquote mit einbezogen werden können, reduziert und die externe Überprüfung der Kernkapitalquote transparenter gestaltet werden sollte, konnte sich die dazu eingesetzte Kommission bislang nicht zu einem konkreten Vorschlag durchringen.

97. Nach den neuen Richtlinien der Finanzaufsicht kann international tätigen Großbanken zum Ende des laufenden Geschäftsjahres am 31. März 2004, Regionalbanken ein Jahr später die Zwangsumwandlung staatlicher Vorzugsaktien in stimmberechtigte Aktien drohen. Dies käme bei einigen Banken, bei denen der Staat damit größter Aktionär würde, einer Verstaatlichung gleich.

Eine solche Maßnahme soll erwogen werden, wenn einer der folgenden vier Fälle eintritt:

- *Die Bank zahlt zwei Jahre in Folge keine Dividende für Vorzugsaktien. Diese Regel gilt rückwirkend seit dem Fiskaljahr 2002.*
- *Die Gewinnziffern verschlechtern sich zwei Jahre in Folge maßgeblich.*
- *Die Bank leidet unter akuter Unterkapitalisierung, das heißt, sie weist eine Eigenkapitalquote von weniger als 2 vH im Falle von Regionalbanken oder weniger als 4 vH im Falle international tätiger Großbanken auf.*
- *Das Management der Bank verbessert sich trotz aufsichtsrechtlicher Anweisungen nicht.*

Allerdings ist zu kritisieren, dass die Anforderungen sehr lax sind. Beispielsweise liegen die Mindest-Eigenkapitalquoten nach internationalen Richtlinien bei 4 vH für national und 8 vH für international tätige Banken. Ebenso wenig unterliegt das Ergreifen von Maßnahmen einem Automatismus.

98. Wegen seiner engen Kreditbeziehungen zu und Überkreuzbeteiligungen mit den Banken stellt sich auch der **Bereich der Lebensversicherer** als potentieller Krisenherd für neue notleidende Kredite dar. Bisher gibt es keine Risikorückstellungen für Lebensversicherer. Sollte diese Branche allerdings zur Vermeidung ihres Kollapses den Garantiezins senken, müssten die Banken für ihre Kredite an die betreffende Versicherung vorsorglich Risikorückstellungen bilden, was eine deutlich negative Signalwirkung hätte. Dieser Fall gilt als nicht unwahrscheinlich, da im Juli ein Gesetz in Kraft getreten ist, das es Versicherern erlaubt, den Garantiezins auch laufender Verträge zu senken. Allerdings betonten alle Lebensver-

sicherer, diese Option nicht in Anspruch nehmen zu wollen.

99. Die **Geldpolitik** der japanischen Zentralbank blieb unter dem neuen Präsidenten im Wesentlichen unverändert. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bestrebungen, die Deflation zu bekämpfen, als auch hinsichtlich der Weigerung, ein Inflationsziel einzuführen. Als Stützungsmaßnahme für die Aktienkurse vor Ende des japanischen Geschäftsjahres erhöhte die Zentralbank im März die Grenze für bis September 2004 vorzunehmende Aktienkäufe von Geschäftsbanken von 2 auf 3 Billionen Yen. Im Laufe des Jahres dehnte sie das Zielband für die von den Geschäftsbanken bei ihr gehaltenen Liquiditätsreserven von 17 bis 22 Billionen Yen über 22 bis 27 Billionen Yen auf zuletzt 27 bis 32 Billionen Yen aus. Im Oktober bekräftigte die japanische Notenbank zudem die Beibehaltung der quantitativ expansiven Geldpolitik explizit für solange, bis die Kerninflationsrate über mehrere Monate nicht mehr negativ sei. Darüber hinaus weitete sie die maximale Fristigkeit von Pensionsgeschäften mit Staatstiteln von einem halben auf ein ganzes Jahr aus.

Das größere Angebot der Geldbasis konnte aber auch in diesem Jahr keinen Impuls geben, der geldpolitische Transmissionskanal blieb weiterhin gestört. Die Geldbasis nahm mit 15 vH deutlich weniger zu als im vergangenen Jahr (25 vH), in ähnlichem Ausmaß geringer war aber auch die Zunahme der nachfragerelevanten Geldmenge M2 plus Certificates of Deposit in Höhe von nur noch 1,7 vH gegenüber 3,4 vH im Vorjahr.

100. Gemessen am Verbraucherpreisindex, der nur noch um 0,3 vH gegenüber 0,9 vH im Vorjahr zurückging, schien die Deflation in diesem Jahr schwächer zu werden. Nimmt man allerdings den Deflator des Bruttoinlandsprodukts als Maßstab, so hat sich das Deflationsproblem verschärft, da der Deflator um 1 Prozentpunkt auf -2,6 vH fiel. Die Divergenz der beiden Indikatoren für das Ausmaß der Deflation lag im Wesentlichen an dem ölpreisbedingten Anstieg des Importpreisindex, der auf die Verbraucherpreise unmittelbar durchwirkt, sich aber im Deflator des Bruttoinlandsprodukts nicht niederschlägt.

Als neues Mittel geldpolitischer Lockerungen im Kampf gegen die Deflation und zur Öffnung eines alternativen Transmissionskanals führte die japanische Notenbank Mitte dieses Jahres den Kauf verbriefter Forderungen ein. Zwischen Juli 2003 und März 2006 will sie von Finanzinstituten und Unternehmen für bis zu 1 Billion Yen besicherte Anleihen mit einer zumindest zufriedenstellenden Bonität kaufen. Ziel ist es, einen funktionierenden Markt für solche Papiere aufzubauen, um mittelständischen Unternehmen, die sich im Vergleich zu großen Unternehmen im Wesentlichen über Fremdkapital finanzieren, eine Alternative zur Kreditaufnahme im Bankensektor zu bieten. Da der japanische Markt für forderungsbesicherte Wertpapiere kleiner und mittlerer Unternehmen klein ist, dürften die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zwar vernachlässigbar sein, aber zumindest auf Unternehmensebene ist eine leichtere Kapitalbeschaffung zu erwarten.

3. Schwellenländer auf dem Pfad der wirtschaftlichen Erholung

101. Nachdem die Lungenkrankheit SARS, die in den ersten Monaten dieses Jahres die wirtschaftliche Entwicklung in den südostasiatischen Ländern und insbesondere in China beeinträchtigt hatte, abgeklungen war, erholten sich die **südostasiatischen Schwellenländer** – hierzu zählen Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand – relativ schnell. Allerdings blieben sie mit einer Zunahme ihrer gesamtwirtschaftlichen Aktivität von 3,0 vH hinter der im letzten Jahr erreichten Zuwachsrate von 4,8 vH zurück. Dies ist maßgeblich auf die schwächere Zunahme des Bruttoinlandsprodukts Hongkongs und Singapurs – sie waren am stärksten von SARS betroffen – zurückzuführen. Darüber hinaus war die Binnennachfrage in einigen Ländern geschwächt: In Südkorea kam es aufgrund im letzten Jahr eingeführter Kreditbeschränkungen für private Haushalte zu einem Nachfrageeinbruch, und Hongkong litt weiterhin an persistenter Deflation und hoher Arbeitslosigkeit. Demgegenüber verzeichneten Malaysia und Thailand eine stärkere Binnennachfrage, die von wirtschaftspolitischen Maßnahmen unterstützt wurde. Aufgrund der insgesamt verhaltenen Inflation blieb die Geldpolitik in den meisten Ländern dieser Region expansiv ausgerichtet; zusätzliche Nachfrageimpulse gingen von fiskalpolitischen Maßnahmen aus. Diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen sowie die im zweiten Halbjahr anziehende Erholung in den Industrieländern, die ein Wiedererstarken der Exporttätigkeit, insbesondere im Bereich der Güter der Informations- und Kommunikationstechnologien, zur Folge hatte, kräftigten die wirtschaftliche Dynamik der südostasiatischen Schwellenländer und führten die Region auf ihren bisherigen Wachstumspfad zurück.

102. Hervorzuheben ist die wirtschaftliche Entwicklung der **Volksrepublik China**, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dynamik und des großen Handelsvolumens verstärkt an Bedeutung für die Weltwirtschaft gewinnt. Sie wies trotz SARS auch in diesem Jahr wieder die höchste Zuwachsrate wirtschaftlicher Aktivität in dieser Region auf (8,5 vH). Allerdings lasten die dort bestehenden Ungleichgewichte, wie eine unterbewertete Währung und ein stark gestiegenes Geldangebot, auf der zukünftigen Entwicklung. Der chinesische Renminbi Yuan ist fest an den US-Dollar gekoppelt; seit dem Jahr 1994 wird er in einem Band über 8 Yuan je US-Dollar gehalten, derzeit zwischen 8,276 und 8,280 Yuan je US-Dollar. Aufgrund des zunehmenden Leistungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten wird nun vermehrt insbesondere seitens der Vereinigten Staaten auf eine Aufwertung der chinesischen Währung gedrungen. Der Nachteil für die Vereinigten Staaten aus dieser Situation wird jedoch dadurch gemildert, dass China im Gegenzug zum Export seiner Waren in die Vereinigten Staaten im Wesentlichen US-Staatsanleihen erwirbt: Dieser Kapitalzufluss in die

Vereinigten Staaten belief sich in diesem Jahr auf rund ein Fünftel des US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits. Allerdings haben der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen und die Exportgewinne das chinesische Geldangebot stark erhöht und damit die Überhitzungserscheinungen verstärkt, mit denen das Land zunehmend zu kämpfen hat. Eine Anpassung der chinesischen Währung über eine vollständige Freigabe des Renminbi wird von China jedoch nicht in Erwägung gezogen, da das chinesische Finanzsystem aufgrund der notleidenden Kredite und der niedrigen Eigenkapitalquote im Bankensektor, der unterentwickelten Wertpapiermärkte und mangelnder Absicherungsinstrumente noch recht instabil ist. Eine starke Aufwertung könnte zudem dazu führen, dass aufgrund des reduzierten Preisvorteils für ausländische Unternehmen deren Direktinvestitionen in China unterblieben. Des Weiteren würde damit ein Rückfall in die auslaufende Phase sinkender Preise gefördert.

Ein weiteres Problem, das die chinesische Volkswirtschaft kennzeichnet, ist das hohe Geldangebot und der damit verbundene Zuwachs der Kreditvergabe. Der starke Geldmengenzuwachs erhöht die Gefahr, dass sich die zunehmende Überhitzung der Wirtschaft durch die Bildung spekulativer Blasen am Immobilienmarkt und am Aktienmarkt manifestiert. Dem versucht die chinesische Zentralbank mittels des Verkaufs von Staatspapieren zu begegnen, um so die Liquidität zu verknappen und die Kreditvergabebereitschaft der Banken zu reduzieren. Darüber hinaus hat sie den Mindestreservesatz für Einlagen bei der Notenbank um 100 Basispunkte auf 7 % angehoben. Dies wird zwar wenig Geld aus dem Umlauf ziehen, könnte allerdings von den Banken als Signal für eine restriktivere Geldpolitik verstanden werden. Letztmalig war der Mindestreservesatz im Jahr 1998 erhöht worden. Eine weitere Maßnahme gegen Überhitzungserscheinungen am Immobilienmarkt war die Ausweitung der Restriktionen auf dem Hypothekenmarkt.

103. Die **Schwellenländer Lateinamerikas** verzeichneten nach der Rezession im letzten Jahr wieder einen zögerlichen Zuwachs ihrer wirtschaftlichen Aktivität in Höhe von 1,0 vH. Getragen wurde die Erholung von einer Zunahme der Exporte, einer zunehmenden Risikobereitschaft der dort ansässigen Investoren sowie einer insgesamt stabileren politischen Lage. Positiv hervorzuheben ist die Erholung sowohl in Argentinien als auch – wenngleich in deutlich schwächerem Ausmaß – in Brasilien, deren wirtschaftliche Dynamik im letzten Jahr zusätzlich unter innenpolitischen Problemen zu leiden hatte. Die Verhandlungen Argentiniens mit dem Internationalen Währungsfonds schritten zwar so langsam voran, dass Argentinien Anfang September mit seinen Rückzahlungen in Verzug geriet, letztendlich konnte aber eine Einigung über eine Stundung der in den kommenden drei Jahren fällig werdenden Kredite in Höhe von rund 12,5 Mrd US-Dollar erzielt werden; nur die Zinszahlungen muss die argentinische Regierung leisten. Allerdings stehen diesem Zugeständnis kaum Zusagen Argentiniens gegenüber. Lediglich für das kommende Jahr wurde die Erzielung eines Primärüberschusses der öffentlichen Haushalte von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt vereinbart. Auch hinsichtlich der Umschuldung von Verbindlichkeiten gegenüber privaten Gläubigern zeigte sich die argentinische Regierung unnachgiebig, indem sie forderte, dass diese auf 75 vH ihrer Forderungen verzichten sollten. Außerdem lehnte sie jegliche Verantwortung für ausgebliebene Zinszahlungen ab, so dass sich der Verzicht der privaten Gläubiger faktisch auf über 80 vH erhöhen würde. Allerdings verbesserte sich die wirtschaftliche Lage in Argentinien zunehmend. Die vollständige Aufhebung der Sperrung von Bankeinlagen ging ohne weitere Probleme vonstatten, der Peso wertete deutlich auf, die kurzfristigen Zinsen waren leicht rückläufig und die Devisenreserven stiegen wieder an. Die Lage in Brasilien verbesserte sich insoweit, als die neue Regierung schnell bestehende Zweifel hinsichtlich ihrer wirtschaftspolitischen Ausrichtung aus dem Weg räumen und Strukturreformen voranbringen konnte. Zudem verringerte sich der Anstieg der Verbraucherpreise im Laufe des Jahres deutlich, was Zinssenkungen nach sich zog. Der Real wertete weiter auf und verringerte damit den Wert der in ausländischer Währung denominierten Schulden. Dennoch blieb die wirtschaftliche Entwicklung verhalten. Am schlimmsten betroffen von den lateinamerikanischen Ländern war in diesem Jahr Venezuela, das über das gesamte Jahr unter den Folgen des Generalstreiks zu Anfang des Jahres zu leiden hatte: Die Streiks in der Ölindustrie hatten den Ausstoß auf ein Viertel des bisherigen Niveaus fallen lassen, was die Rezession, in der sich das Land – bislang fünftgrößter Ölexporteur – bereits seit letztem Jahr befand, deutlich verschärfte.

4. Institutionelle Regelwerke: Stillstand und Fortschritt

WTO: Stillstand in der Doha-Runde

104. Das Jahr 2003 markierte die Halbzeit der im Jahr 2001 begonnenen Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO). Sie soll als Entwicklungsrunde insbesondere die Interessen der Entwicklungsländer fördern, die mittlerweile rund vier Fünftel aller Mitglieder stellen. Allerdings blieb der Stand der Zwischenergebnisse weit hinter dem Arbeitsplan zurück. So war geplant, bereits frühzeitig vor dem Ministertreffen im September dieses Jahres in Cancún wichtige Abschlüsse hinsichtlich des Agrarhandels und der Verringerung der Handelszölle sowie ein Abkommen über günstigere Importe von bestimmten Arzneimitteln in Entwicklungsländer zu erzielen. Stattdessen behinderten bilaterale Streitigkeiten Fortschritte in den Verhandlungen.

Stand der Verhandlungen vor der Ministerkonferenz in Cancún

105. Erst kurz vor dem Ministertreffen in Cancún legten die Vereinigten Staaten und die Europäische Union einen gemeinsamen Vorschlag zur Rückführung von Handelshemmnissen im Agrarbereich vor. Eine Einigung war schließlich zum einen aufgrund der im Juni

dieses Jahres verabschiedeten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik möglich geworden, die der Europäischen Union beim Abbau interner Stützungsmaßnahmen einen größeren Verhandlungsspielraum eingeräumt hatte. Zum anderen waren die Vereinigten Staaten der Europäischen Union insbesondere durch eine flexible Marktzugangsformel und die Einbeziehung von Exportkrediten bei der Senkung von Exportsubventionen entgegengekommen. Der Vorschlag blieb allerdings vage hinsichtlich des Zeitplans und des Umfangs der Reduktion der Handelsbeschränkungen: Viele Subventionen und Vergünstigungen sollen danach aufrecht erhalten bleiben und Einfuhrzölle nur mit einem einheitlichen Prozentsatz reduziert werden. Insbesondere Brasilien, China, Indien sowie Australien lehnten das Papier als unzureichend ab, während es Japan zu weit ging.

Zusammen mit Kanada erarbeiteten die Vereinigten Staaten und die Europäische Union auch eine Alternative zum bisherigen Vorschlag zur Senkung der Industriezölle. Zur Erleichterung des Handels mit Industriegütern sollen sich danach alle WTO-Mitglieder auf eine einfache, die Zollsätze harmonisierende Formel einigen. Für Entwicklungsländer sind differenzierte Bestimmungen vorgesehen, die es ihnen erlauben sollen, höhere Zölle zu erheben, sofern ihre wirtschaftliche Lage dies erfordert.

Ende August wurde zudem der Streit um den Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten zur Bekämpfung von Massenkrankheiten, wie Aids, Malaria oder Tuberkulose, für Entwicklungsländer ohne eigene Produktionskapazitäten beigelegt. Die Vereinigten Staaten gaben ihren bisherigen Widerstand gegen entsprechende Regelungen auf. Die erzielte Einigung gewährt armen Entwicklungsländern den Import kostengünstiger Medikamente aus Herstellerländern von Nachahmer-Medikamenten. Die Herstellerländer müssen allerdings angemessene Maßnahmen ergreifen, damit die an arme Länder verkauften Medikamente oder Inhaltsstoffe nicht in reiche Länder exportiert werden.

Ergebnisse der Ministerkonferenz

106. Gegenstand der Diskussion bei der Ministerkonferenz in Cancún im September waren insbesondere folgende Themen: Liberalisierung des Agrarhandels, Marktzugang für Nicht-Agrarprodukte, Fortsetzung der Zollsenkungen für Industriegüter sowie weitere handelsbezogene Aspekte. Zu Letzteren gehörten insbesondere die Singapur-Themen, nämlich die Regeln für Investitionen und Wettbewerb im Handel, die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen sowie der Abbau der Zollbürokratie. Die Konferenz endete ohne eine Einigung auf eine Abschlusserklärung. Wesentlicher Grund für das Scheitern war die fehlende Übereinkunft im Bereich der Singapur-Themen. Bei dieser Ministerkonferenz hatte sich erstmals eine Gruppe von 21 Schwellen- und Entwicklungsländern (G21), im Wesentlichen unter der Führerschaft von Brasilien, als Verhandlungsmacht gegenüber den Industrieländern positioniert. Diese G21-Länder hatten bereits im Vorfeld der Ministerkonferenz einer Verhandlung und Implementierung der Singapur-Themen kritisch gegenübergestanden, da sie diese Themen als nachrangig gegenüber den eigentlichen Zielen dieser Entwicklungsrunde ansahen. Demgegenüber hatten wichtige Industrieländer eine Verhandlung anderer Fragen an die Behandlung der Singapur-Themen geknüpft. In der abschließenden Ministererklärung wurde vereinbart, die Verhandlungen auf Arbeitsebene fortzusetzen. Ihre Ergebnisse sollen bei einem weiteren Treffen vor dem 15. Dezember 2003 vorgelegt werden.

Ausblick nach Scheitern der Ministerkonferenz

107. Mit dem Scheitern der Ministerkonferenz ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Doha-Runde pünktlich zum Ende nächsten Jahres abgeschlossen wird, deutlich gesunken. Darüber hinaus wird befürchtet, dass die in der letzten Dekade verstärkte Tendenz, Konflikte eher direkt zwischen den betroffenen Regionen als mit Hilfe multilateraler WTO-Regeln zu lösen, intensiviert wird, obwohl viele Länder schwierige Themen inzwischen lediglich auf der WTO-Ebene vereinbaren wollen. Insbesondere die Vereinigten Staaten haben sich bereits für eine Konzentration auf bilaterale Handelsvereinbarungen ausgesprochen. Ebenso ist unter den südostasiatischen Staaten ein verstärktes Interesse an bilateralen Freihandelsabkommen zu beobachten. Derzeit sind bereits 176 regionale Handelsverträge in Kraft, nur vier WTO-Mitglieder sind noch nicht Partner eines solchen Vertrags. Mitglieder derartiger regionaler Abkommen erhoffen sich durch Präferenzzölle, die bereits für 43 vH des Welthandels gelten, oder zollfreie Importe eine Ausweitung ihres Handels.

108. Bilaterale Handelsvereinbarungen können für die beteiligten Länder dann vorteilhaft sein, wenn sie stark regional diversifiziert werden und möglichst viele Bereiche des Handels abdecken. Des Weiteren gelingt die Berücksichtigung bestimmter Reformaspekte zunächst häufig leichter in bilateralen Vereinbarungen. Insbesondere große Handelspartner haben hierbei aber auch ein machtpolitisches Interesse, da sie gegenüber ihren Vertragspartnern solche Normen durchsetzen können, beispielsweise im Sozial- und Umweltbereich, für die auf multilateraler Ebene kein Konsens gefunden werden kann. Seitens der kleineren Vertragspartner ist insbesondere bei Abkommen mit den Vereinigten Staaten zu beobachten, dass ihnen der aus den bilateralen Vereinbarungen hervorgerufene Stimulus für ausländische Direktinvestitionen häufig wichtiger ist als die eigentliche Liberalisierung des Marktzugangs.

Allerdings ist eine Abkehr von multilateralen Vereinbarungen kritisch zu sehen, da nicht nur weitere WTO-Gespräche in den Hintergrund gedrängt würden. Bislang vereinbarte Regeln, die das multilaterale Verhandlungssystem untermauern, könnten an Glaubwürdigkeit verlieren. Darüber hinaus können Handelsverzerrungen resultieren, wenn günstigere Produkte anderer Länder durch teurere Importe aus den Vertragspartnerländern substituiert werden. Die Wohlfahrt der nichtteilnehmenden Länder sinkt durch den ineffizienten Ressourceneinsatz;

selbst für die teilnehmenden Länder ist eine Wohlfahrtserhöhung nicht zwingend. Des Weiteren ist der Verwaltungsaufwand hoch, zumal die Vorteile bilateraler Vereinbarungen aufgrund multilateraler Vorgaben häufig nur kurzlebig sind. Nicht selten kommt es zu einer Überfrachtung der Abkommen. Werden Vereinbarungen beispielsweise über Arbeitsbedingungen, Umweltstandards oder geistiges Eigentum nicht hinreichend genau ausgestaltet und kann ihre Einhaltung nicht vollständig überprüft werden, sind der gewünschten Handelsliberalisierung entgegenwirkende Effekte nicht auszuschließen.

Zur Reform der internationalen Richtlinien zur Eigenkapital-Unterlegung im Kreditgeschäft (Basel II)

109. Am 29. April 2003 hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht das nunmehr dritte Konsultationspapier (CP 3) zur Neufassung der Eigenkapitalanforderungen im Kreditgeschäft (Basel II) veröffentlicht. Ergänzend wurden am 5. Mai 2003 die Ergebnisse der dritten Auswirkungsstudie (QIS 3) bekannt gegeben, an der insgesamt 365 Banken aus 43 Ländern teilgenommen hatten, darunter 93 deutsche Banken. Mit dieser Studie sollten die Auswirkungen der seit dem zweiten Konsultationspapier (CP 2) im Januar 2001 vorgenommenen Änderungen der Eigenmittelvorschriften abgeschätzt und Informationen für die „Feinkalibrierung“ der Vorschriften im dritten Konsultationspapier zusammengetragen werden. Der neue Basler Akkord soll – wie bei seiner jüngsten Modifikation im Oktober 2003 festgelegt – in der endgültigen Fassung nicht später als Mitte des Jahres 2004 verabschiedet werden und zum Jahresende 2006 den alten Eigenkapitalakkord von 1988 (Basel I) ablösen.

Das Drei-Säulen-Konzept

110. Das Basel II-Konzept besteht aus drei Säulen: Im Rahmen der ersten Säule wird die Unterlegung von Risikopositionen aus dem Kreditgeschäft mit Eigenkapital geregelt. In diesem Zusammenhang erfolgte die Einführung einer neuen Risikokategorie „Operationelle Risiken“ – mögliche Verluste als Folge von unzulänglichen Geschäftsabläufen, Sicherheitsmängeln, Rechtsrisiken, menschlichem Versagen oder bankexternen Ereignissen. Die Eigenkapitalunterlegung der Banken wird im Rahmen der zweiten Säule permanent durch die Bankenaufsicht vor Ort kontrolliert. Jede Bank muss künftig über ein internes Verfahren verfügen, in dem das vorzuhaltende Eigenkapital in Relation zum Risikoprofil der Bank festgelegt wird. Die Bankenaufsicht muss die Verfahrensqualität beurteilen und gegebenenfalls auf Unzulänglichkeiten hinweisen. Die dritte Säule soll eine größere Transparenz der Eigenmittelunterlegung garantieren. Sie basiert auf erweiterten Offenlegungspflichten zur Kontrolle durch den Markt.

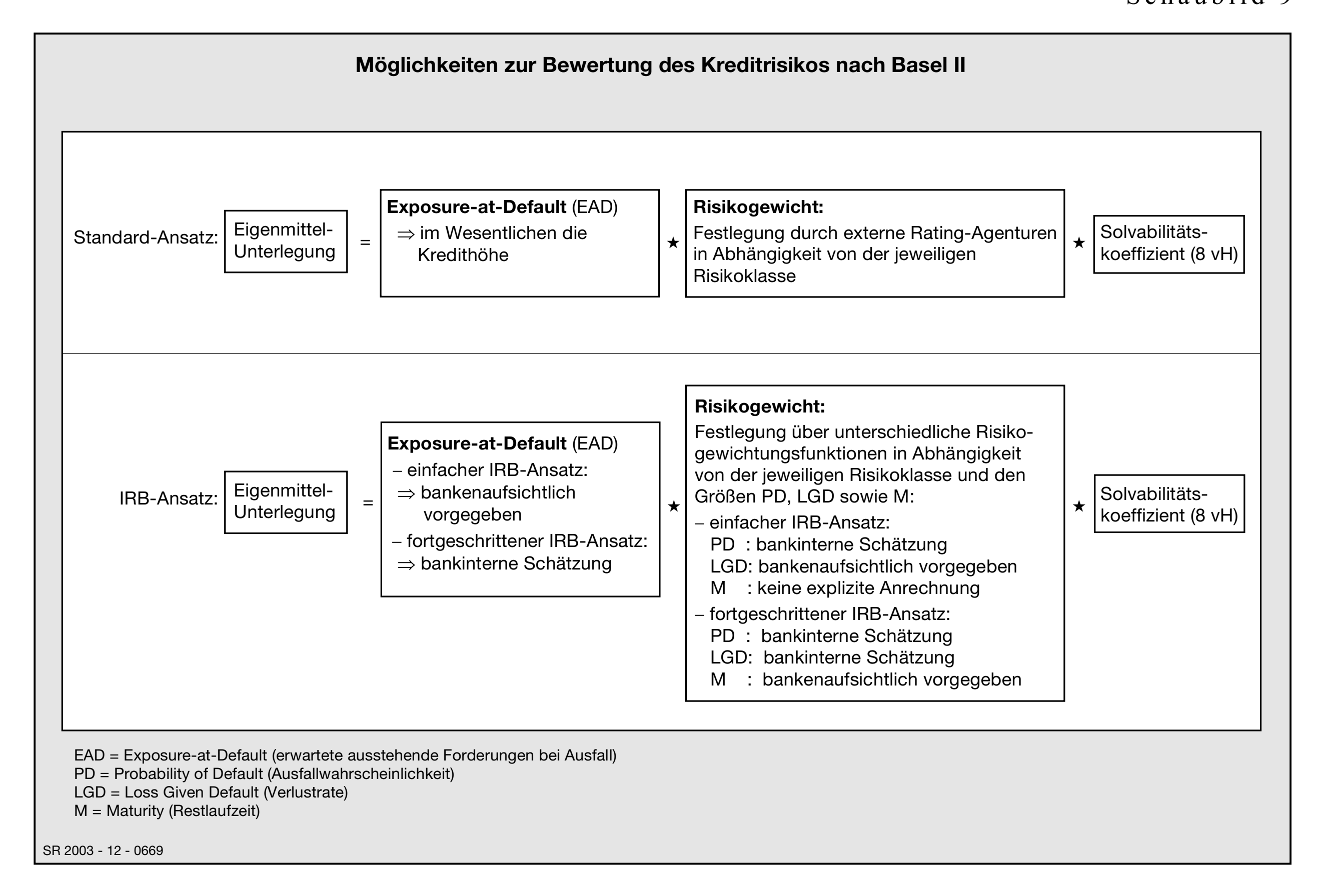
111. Die erste Säule steht im Mittelpunkt der Reform. Hier soll vor allem eine – verglichen mit dem gültigen Basel I-Akkord – differenziertere Verknüpfung von Kreditrisiko und Eigenkapitalunterlegung vorgenommen werden. Trotz der differenzierten Bewertungsmethodik ist es explizite Vorgabe der Reform, dass die Eigenkapitalunterlegung im Durchschnitt über alle Institute weiterhin 8 vH der risikogewichteten Aktiva beträgt. Basel II lässt den Instituten die Wahl zwischen zwei grundsätzlichen Methoden zur Bewertung des Kreditrisikos – dem Standardansatz und dem internen Rating (IRB-Ansatz). Beim internen Rating wird zudem zwischen dem Basisansatz und dem fortgeschrittenen Ansatz unterschieden. Beim Standardansatz werden vergebene Kredite in Abhängigkeit von Ratings externer Agenturen in bonitätsabhängige Risikogruppen eingestuft, denen spezielle Risikogewichte zugeordnet sind (Schaubild 9 sowie JG 2001 Ziffer 82).

Beim internen Rating (IRB-Ansatz) ist das Risikogewicht beziehungsweise die Risikogewichtungsfunktion ebenfalls abhängig von der zugrunde liegenden Risikoklasse sowie darüber hinaus von den Größen Ausfallwahrscheinlichkeit (PD), Verlustrate (LGD) und Restlaufzeit (M). Diese Komponenten werden im Basisansatz größtenteils extern vorgegeben; im fortgeschrittenen IRB-Ansatz müssen sie überwiegend bankintern ermittelt werden. Das Risikogewicht nimmt dabei mit den genannten Kennziffern zu. Überdies werden Privatkundenportfolios als risikoärmer eingeschätzt und haben deshalb grundsätzlich niedrigere Risikogewichte als Unternehmenskredite, das heißt, die Risikogewichtungsfunktion für Privatkundenkredite verläuft flacher. Langfristig wird die Ermittlung der Eigenkapitalvorhaltung auf der Basis interner Ratings angestrebt. Die Banken sollen zügig Methoden zur internen Bewertung entwickeln, und es sollen Anreize für die Banken geschaffen werden, diese Methoden im Laufe der Zeit zu verbessern.

Beseitigung von Kritikpunkten am zweiten Konsultationspapier

112. Nach Veröffentlichung des zweiten Konsultationspapiers im Januar 2001 entbrannte heftige Kritik am Basel II-Konzept (JG 2001 Ziffern 83 ff.). Insbesondere in Deutschland wurde vielfach befürchtet, die mittelständische Wirtschaft könne durch die Reform per saldo einen relativen oder absoluten Finanzierungsnachteil erleiden. Diese befürchteten Auswirkungen führten zu zwei in das dritte Konsultationspapier aufgenommenen wesentlichen Änderungen: Unternehmenskredite von bis zu 1 Mio Euro können dem Privatkundenportfolio zugeordnet werden (Standard- und IRB-Ansatz) und erhalten damit geringere Risikogewichte. Überdies wurden die Risikogewichte für Kredite an mittelständische Unternehmen mit bis zu 50 Mio Euro Jahresumsatz gesenkt (IRB-Ansatz). Eine Begründung hierfür liegt in der stärkeren Berücksichtigung von Granularitätseffekten, also der Tatsache, dass mittelständische Kreditportfolios der Banken generell weniger großvolumige Kredite enthalten.

Schaubild 9



Die Ergebnisse der dritten Auswirkungsstudie zeigen, dass durch diese Neuerungen die zumeist stark im mittelständischen Kreditgeschäft engagierten kleineren Institute (Gruppe 2-Banken) größere Vorteile durch den Basel II-Akkord haben als große Institute (Gruppe 1-Banken), die sich im Kreditgeschäft auf große Firmenkunden konzentrieren. Gruppe 2-Banken können teilweise deutliche Reduzierungen bei ihren Eigenkapitalanforderungen – um bis zu 10 vH in Deutschland und 19 vH im Durchschnitt der G10-Länder – erwarten (Tabelle 8, Seite 48). Gruppe 1-Banken werden dagegen maximal um 2 vH entlastet. Die Ergebnisse der dritten Auswirkungsstudie zeigen überdies, dass die Kapitalanforderungen für **Kredite an kleine und mittlere Unternehmen** in Deutschland und den G10-Ländern grundsätzlich nicht höher sein werden als jetzt, sondern meistens – um bis zu 26 vH – niedriger. Es stellt sich jedoch die Frage, ob angesichts der empirisch vielfach bestätigten höheren Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen die aktuellen Modifikationen durch eine unangemessene Entlastung dieses Kreditsegments über das Ziel hinausgeschossen sein könnten.

113. Befürchtet wurden zudem **prozyklische Effekte** bei der Kreditvergabe, welche aus der stärkeren Risikosensitivität des Basel II-Konzepts resultieren. Zum Beispiel halten sich Finanzinstitute in einer konjunkturellen Abschwungphase aufgrund gestiegener Kosten durch höhere notwendige Rückstellungen für unsicher gewordene Kredite bei der Kreditvergabe zurück. Ein höherer Bedarf an regulatorischem Eigenkapital durch eine niedrigere Bonitätsbewertung im Abschwung könnte diese Wirkung verstärken. Dieser Effekt wurde durch die Abflachung der Risikogewichtungsfunktionen reduziert. Eine gewisse Prozyklizität ist einem risikosensitiven Ansatz jedoch systemimmanent und lässt sich daher nie ganz vermeiden. Die daraus resultierenden Gefahren werden vom Basler Ausschuss jedoch als gering eingeschätzt, verglichen mit den Vorteilen einer stärker bonitätsorientierten Kreditrisikobewertung.

Es ist von wissenschaftlicher Seite zudem betont worden, dass Risiko aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine endogene Größe sei, die sich aus dem Zusammenspiel der beteiligten Akteure ergibt. Durch gleichgerichtetes Verhalten der Marktteilnehmer besteht nämlich die Gefahr, dass negative Tendenzen verstärkt werden. Bankinterne Risikomodelle vernachlässigen regelmäßig diese Dimension und behandeln Risiko als exogene, für das Institut gegebene Größe. Dies ist unter normalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unbedenklich, in ökonomischen Ausnahmezeiten, das heißt unter krisenhaften Umständen, ist diese Annahme jedoch nicht mehr gültig. Dieser Spielart prozyklischen Verhaltens unter ungünstigen Rahmenbedingungen wird durch einige Neuerungen im dritten Konsultationspapier Rechnung getragen:

Tabelle 8

Eigenkapitalanforderungen: Änderungen durch Basel II gegenüber Basel I

vH

Forderungskategorien	Standardansatz				Einfacher IRB-Ansatz				Fortgeschrittener IRB-Ansatz[1]	
	Gruppe 1-Banken[2]		Gruppe 2-Banken[3]		Gruppe 1-Banken[2]		Gruppe 2-Banken[3]		Gruppe 1-Banken[2]	
	RWA[4]	Beitrag[5]	RWA[4]	Beitrag[5]	RWA[4]	Beitrag[5]	RWA[4]	Beitrag[5]	RWA[4]	Beitrag[5]
					Deutschland					
Gesamtänderung	12	12	+0	+0	16	16	-10	-10	5	5
Kreditrisiko insgesamt ..	6	6	-9	-9	6	6	-18	-18	-6	-6
darunter:										
Unternehmen	5	1	-2	-0	7	2	-22	-5	1	0
KMU gesamt[6]	-4	-1	-11	-4	-22	-4	-17	-5	-26	-7
Operationelles Risiko	-	6	-	9	-	9	-	8	-	11
					G10-Länder[7]					
Gesamtänderung	11	11	3	3	3	3	-19	-19	-2	-2
Kreditrisiko insgesamt ..	0	0	-11	-11	-7	-7	-26	-27	-13	-13
darunter:										
Unternehmen	1	1	-10	-1	-9	-2	-27	-4	-14	-4
KMU gesamt[6]	-4	-1	-6	-2	-15	-2	-17	-4	-13	-3
Operationelles Risiko	-	10	-	15	-	10	-	7	-	11

1) Die Gesamtänderung der risikogewichteten Aktiva (RWA) für deutsche Gruppe 2-Banken im fortgeschrittenen IRB-Ansatz beläuft sich auf -8 vH, aufgrund der geringen Fallzahlen ist dieses Ergebnis vorsichtig zu interpretieren, für die G10-Länder ist kein Ergebnisnachweis möglich. - 2) Große international tätige Banken mit einem Kernkapital von mindestens 3 Mrd Euro. - 3) Kleinere und mittlere Banken. - 4) Änderung der risikogewichteten Aktiva (RWA). - 5) Beitrag eines Portfolios zur Gesamtänderung der RWA, das heißt Änderung der RWA in einer Forderungsklasse gewichtet mit dem Anteil dieser Forderungsklasse an den derzeitigen Eigenkapitalanforderungen. - 6) Forderungskategorie für kleine und mittlere Unternehmen. - 7) Alle 13 Mitgliedsländer des Basler Ausschusses: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Schweiz, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Zu den Einzelheiten siehe: Bank for International Settlements (2003) Quantitative Impact Study 3 (QIS 3) – Overview of Global Results, S. 5 ff. sowie Deutsche Bundesbank (2003) Ergebnisse der dritten Auswirkungsstudie zu Basel II – Länderbericht Deutschland, S. 3 ff.

So müssen Banken, die den IRB-Ansatz verwenden, über fundierte Stresstest-Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit ihrer Eigenkapitalausstattung verfügen. Neben diesen grundsätzlichen Tests müssen die von den Banken intern ermittelten Größen Ausfallwahrscheinlichkeit, Verlustquote bei Ausfall und erwarteter Forderungsausfall hinreichend stress-getestet sein, das heißt, ihre Höhe muss auch die Auswirkungen von leichten Rezessions-Szenarien – wie einen Null-Zuwachs in zwei aufeinander folgenden Quartalen – widerspiegeln.

114. Auch die Benachteiligung der für Deutschland typischen langfristigen Kreditverträge scheint beseitigt zu sein, denn mit dem dritten Konsultationspapier wird es keine **Laufzeitzuschläge** im Standardansatz, im einfachen IRB-Ansatz sowie für das Privatkundengeschäft geben. Zudem gelten im IRB-Ansatz Ausnahmeregelungen für Kredite an Unternehmen mit einem Jahresumsatz und einer Bilanzsumme von bis zu 500 Mio Euro.

Ergänzende Neuerungen

115. Erstmals enthält das dritte Konsultationspapier ein schlüssiges Gesamtkonzept zur **Behandlung von Verbriefungen**, wie zum Beispiel forderungsbesicherte Wertpapiere (Asset Backed Securities-ABS), mit deren Hilfe Banken Kreditrisiken am Markt weiterverkaufen können. Durch die Neuerung erkennt der Basler Ausschuss die Bedeutung von Verbriefungen für die Risikostreuung und die Finanzmarktstabilität an. Gleichzeitig werden für den stark wachsenden Verbriefungsmarkt verbesserte Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Außerdem bestünde ohne eine entsprechende Regelung die Gefahr der Eigenkapitalarbitrage, da einige Verbriefungstransaktionen es den Banken im Rahmen der aktuellen Eigenkapitalvereinbarung ermöglichen, geringere Eigenmittel zu halten, als angesichts der Risiken, denen sie ausgesetzt sind, angemessen wäre. Bei der Messung des Kreditrisikos von Verbriefungen stehen ebenfalls Standard- und IRB-Ansätze zur Verfügung. Mit der im Oktober 2003 vorgenommenen Modifikation des dritten Konsultationspapiers wurde die Behandlung von aktivabesicherten Wertpapieren weiter vereinfacht, und die vergleichsweise niedrigen Kapitalanforderungen im internen Ratingansatz für das Privatkundengeschäft wurden auf die Verbriefungsregeln übertragen. Die zuvor gültige Regelung setzte kaum Anreize zur Verbriefung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen.

Das mögliche Volumen für Verbriefungen in Form von ABS wird in Europa auf über 300 Mrd Euro geschätzt. Das tatsächliche Verbriefungsvolumen in Deutschland lag jedoch im Jahr 2002 mit 10,0 Mrd Euro im europäischen Vergleich hinter dem im Vereinigten Königreich (53,1 Mrd Euro), in Italien (24,1 Mrd Euro), den Niederlanden (21,8 Mrd Euro), Spanien (19,8 Mrd Euro) und Frankreich (10,3 Mrd Euro) nur auf dem sechsten Platz.

Ursache für die mangelnde Verbreitung von Verbriefungen in Deutschland, bei denen sowohl das Kreditrisiko als auch die Forderung selbst gebündelt an eine Zweckgesellschaft verkauft, in Wertpapiere umgewandelt und am Kapitalmarkt platziert werden, war lange Zeit vor allem die Ausgestaltung des deutschen Gewerbesteuergesetzes, welches die Zweckgesellschaften der Gewerbesteuer unterwarf. Wegen dieser steuerlichen Hürde griff die deutsche Finanzbranche bisher vor allem auf synthetische Verbriefungen zurück, bei denen nur das Kreditausfallrisiko ausplatziert wird, ohne dass die Forderungen verkauft werden. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer für Verbriefungen – die auch auf eine vom Bundesministerium der Finanzen Anfang des Jahres ins Leben gerufene „Verbriefungsinitiative“ zurückgeht – ist das Haupthindernis zur Gründung von Zweckgesellschaften und damit für die stärkere Verbreitung von Verbriefungen aus dem Weg geräumt worden.

Fast zeitgleich mit der Gesetzesänderung haben 13 Banken Mitte des Jahres eine Absichtserklärung für die Gründung einer ersten Zweckgesellschaft zur Kreditverbriefung in Deutschland unterzeichnet. Diese soll als GmbH einen Sitz in Frankfurt am Main erhalten und wird nicht nur Kreditportfolios der Gesellschafter, sondern auch von nicht-beteiligten Banken verbriefen. Dabei werden ausschließlich Kredite berücksichtigt, die stets ordnungsgemäß bedient worden sind – ohne Zahlungsverzug oder Ausfälle.

116. Für die Messung des **operationellen Risikos** finden sich in der neuesten Version des Akkords deutlich konkretere Vorgaben als im zweiten Konsultationspapier: Es kann grundsätzlich zwischen einfachen und fortgeschrittenen Verfahren unterschieden werden. Die beiden einfachen Messansätze – der Basisindikatoransatz und der Standardansatz – richten sich vor allem an Banken mit geringeren operationellen Risiken. Im Rahmen dieser Ansätze muss das operationelle Risiko mit Eigenkapital in Höhe eines festen Prozentsatzes einer spezifischen Risikomessgröße unterlegt werden. Beim Basisindikatoransatz beträgt die Eigenkapitalunterlegung 15 vH des durchschnittlichen jährlichen Bruttoertrags einer Bank in den vorangegangenen drei Jahren. Beim Standardansatz werden die Tätigkeiten der Bank in mehrere Geschäftsfelder aufgeteilt. Auf den Bruttoertrag dieser Geschäftsfelder werden festgelegte Sätze angewendet, die zwischen 12 vH und 18 vH liegen. Die gesamte Eigenkapitalanforderung ergibt sich dann aus der Summe des aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalbedarfs für jedes der Geschäftsfelder. Voraussetzung für die Verwendung dieses Ansatzes ist die Existenz eines bankeigenen Systems zur Messung des operationellen Risikos, das den Mindestkriterien des dritten Konsultationspapiers entspricht. Bei den fortgeschrittenen Messverfahren (Advanced Measurement Approaches) können Banken ihre eigenen Beurteilungsmethoden für das operationelle Risiko anwenden, solange diese ausreichend umfassend und systematisch sind. Diese Ansätze sollen vor allem von international tätigen Banken und Banken mit hohen operationellen Risiken angewendet werden. Unter bestimmten Voraussetzungen wird es den Instituten erlaubt sein, die fortgeschrittenen Messverfahren zeitlich befristet auch nur für einzelne Geschäftsfelder anzuwenden. Die dritte Auswirkungsstudie hat ergeben, dass bei in G10-Staaten ansässigen Banken die einfacheren Ansätze zur Messung des operationellen Risikos überwiegend zu einer Eigenkapitalunterlegung in Höhe von 12 vH der gegenwärtigen Mindesteigenkapitalanforderung führen, was der Zielsetzung entspricht. Allerdings wiesen die Ergebnisse der Banken je nach Land erhebliche Unterschiede auf.

117. Im dritten Quartal des Jahres 2003 wurden von der US-amerikanischen Bankenaufsicht Forderungen vorgebracht, es solle ausschließlich für **unerwartete Verluste** Eigenkapital vorgehalten werden, weil erwartete Verluste bereits durch Risikovorsorge und Wertberichtigungen abgesichert seien und keiner zusätzlichen Eigenkapital-Unterlegung bedürften. Der Basler Ausschuss hatte ähnliche Forderungen von deutscher Seite im Jahr 2001 mit der Begründung abgelehnt, Rücksicht auf unterschiedliche Wertberichtigungspraktiken in einzelnen Ländern nehmen zu wollen. Daher sah das Dritte Konsultationspapier noch eine Eigenkapitalunterlegung unerwarteter und erwarteter Verluste im internen Ratingansatz vor. Allerdings konnten Wertberichtigungen sowie teilweise Zinsmargen mit dem erwarteten Verlust verrechnet werden. Die von den US-Banken geforderte Konzentration auf unerwartete Verluste hätte im Rahmen der bestehenden Regelung eine Verletzung des Kapitalziels von 8 vH sowie eine unerwünschte Veränderung des Verhältnisses von Kern- und Ergänzungskapital bedeutet. Um die ebenfalls von den US-amerikanischen Banken angeregte Neudefinition des Kernkapitals und damit verbundene langwierige Debatten sowie eine Außerkraftsetzung des Zeitplans zu umgehen, hat der Basler Ausschuss am 11. Oktober 2003 folgende Änderungen des Akkords vorgenommen, die bis zum Ende des Jahres von den Banken kommentiert werden sollten:

– Erstens müssen nur noch unerwartete Verluste zu den risikogewichteten Aktiva hinzugerechnet und mit Eigenkapital unterlegt werden. Sind die erwarteten Verluste größer als die vorgenommenen Wertberichtigungen (Shortfall-Position), so reduziert dies das anrechenbare Eigenkapital, im umgekehrten Fall (Excess-Position) gilt dies analog.

  Shortfall-Positionen müssen vom haftenden Eigenkapital abgezogen werden – zu 50 vH vom Kernkapital (Tier-One) und zu 50 vH vom Ergänzungskapital (Tier-Two). Excess-Positionen können dem Ergänzungskapital hinzugerechnet werden. Allerdings darf der Anteil der Excess-Positionen am Ergänzungskapital 20 vH nicht übersteigen. Diese Behandlung von Excess-Positionen entspricht der Beschränkung des Wertberichtigungsanteils am Ergänzungskapital nach Maßgabe des dritten Konsultationspapiers. Durch sie sollen ausreichende Anreize für die Banken

gesetzt werden, Wertberichtigungen für erwartete Verluste vorzunehmen.

– Zweitens wird die mit der Herausrechnung „erwarteter Verluste“ verbundene Verringerung des Eigenkapitalbedarfs durch eine Anhebung der Risikogewichte je Ausfallwahrscheinlichkeit, differenziert nach den fünf Basel II-Kreditklassen ausgeglichen.

Eine Neudefinition des Kernkapitals ist damit zunächst nicht mehr notwendig. Und auch die Eigenkapital-Ermittlung im Standardansatz bleibt unverändert.

Abschließende Bewertung

118. Die Ziele des Basler Ausschusses werden auf G10-Ebene, aber auch in Deutschland insgesamt erreicht. Zum einen bleibt die Eigenkapitalunterlegung nach Angaben der Deutschen Bundesbank im gesamten deutschen Bankensystem nahezu unverändert. Zum anderen zeigt sich, dass aus Sicht der Banken hoch entwickelte Bewertungsmethoden zur Berechnung des Kreditrisikos einfacheren Risikokontrollmethoden vorzuziehen sind, da bei ersteren – vor allem für das Kreditrisiko – tendenziell weniger Eigenkapital gehalten werden muss. Die Entlastung steigt dabei – wie vom Basler Ausschuss beabsichtigt – mit zunehmender Differenzierung der Risikoberücksichtigung an: Im Vergleich zum Standardansatz ist das Eigenmittelerfordernis für Kreditrisiken im IRB-Ansatz zum Beispiel um bis zu 15 Prozentpunkte geringer (Tabelle 8). Basel II setzt somit die gewünschten Anreize einer höheren Sensitivität für das Ausmaß an Bankrisiken. Allerdings zeigen die Einzelergebnisse eine zum Teil breite Streuung zwischen den teilnehmenden Banken. Der Basler Ausschuss führt dieses uneinheitliche Abschneiden auf zwei Ursachen zurück. Zum einen variiert der Anteil des risikoärmeren Privatkundenbereichs am gesamten Bankgeschäft zwischen den Instituten sehr stark. Zum anderen müssen insbesondere spezialisierte Banken durch die nunmehr berücksichtigten operationellen Risiken deutlich mehr Eigenkapital vorhalten als unter Basel I. Es ist aber zu erwarten, dass sich die Resultate im Laufe der Zeit annähern, wenn die Institute größere Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Regelungen haben.

Vielfach wurde kritisiert, dass in den Vereinigten Staaten lediglich zehn bis zwölf Institute auf den Akkord verpflichtet werden. Über die Brüsseler Richtliniensetzung werden Basler Regelungen dagegen auf alle Kreditinstitute und Wertpapierhäuser in der Europäischen Union anzuwenden sein. Der eingeschränkte Anwendungskreis von **Basel II in den Vereinigten Staaten** ist zwar – nach heutiger Kenntnis – kein allzu großer Wettbewerbsnachteil für europäische Institute: Zum einen entfallen auf die zehn bis zwölf größten Banken in den Vereinigten Staaten etwa 95 vH des internationalen Geschäftsvolumens aller US-amerikanischen Banken; erwartet wird zum anderen, dass weitere zehn große Banken freiwillig den neuen Basler Standard anwenden, so dass ein Abdeckungsgrad von 99 vH erreicht wird. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass regional tätige amerikanische Banken, die nicht Basel II unterliegen, Kredite an ausländische Kunden vergeben und somit zu Konkurrenten von europäischen Banken werden. Zudem ist die Befürchtung geäußert worden, Kreditinstitute könnten mit im Ausland ansässigen Tochterunternehmen unterschiedlichen Regelungen unterliegen und es könnte durch die unterschiedliche Ausübung von nationalen Wahlrechten sowie differierende Zulassungsverfahren für interne Risikomessmethoden zu Doppelrechnungen und Mehraufwand kommen. Um solche Probleme möglichst zu vermeiden, wurde mit der „Accord Implementation Group“ des Basler Ausschusses eigens ein Forum geschaffen, in dem über Fragen der Implementierung der neuen Regelungen diskutiert werden kann. Insgesamt bleibt zu wünschen, dass der vorgesehene Zeitplan zur Einführung des neuen Akkords eingehalten wird, damit die Stabilität des internationalen Finanzsystems durch zeitgemäße Eigenkapitalregeln für Kreditinstitute und eine wirksame Bankenaufsicht gestärkt wird.

Tabelle 9

Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
2003	**Internationale Ereignisse**
24. Januar	Der Internationale Währungsfonds gewährt Argentinien einen Zahlungsaufschub für seine bis August fälligen Kredite in Höhe von rund 6,6 Mrd US-Dollar. Auf diese Vereinbarung sollte nach den Präsidentschaftswahlen im April ein längerfristiges Abkommen mit der neuen Regierung folgen.
1. – 3. Juni	G8-Gipfel in Evian-les-Bains, Frankreich. Die Teilnehmer einigen sich auf eine Stärkung des weltweiten Wachstums durch Voranbringen von Strukturreformen und zielführenden Verhandlungen in der Welthandelsrunde von Doha, eine Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern und eine Verbesserung der internationalen Sicherheitslage. Darüber hinaus findet ein Dialog der G8-Staaten mit zwölf Staats- und Regierungschefs aus Schwellen- und Entwicklungsländern statt, darunter auch die Fortsetzung der besonderen Gespräche mit Afrika.

noch Tabelle 9

noch: Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
noch 2003	noch Internationale Ereignisse
29. Juni	Die Volksrepublik China schließt mit Hongkong eine Vereinbarung zur engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die insbesondere Zollsenkungen seitens des chinesischen Festlands und einen besseren Marktzugang für Dienstleistungen vorsieht.
25. August	Der Mercosur - bestehend aus Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay sowie Bolivien und Chile als assoziierte Mitglieder - schließt ein Freihandelsabkommen mit Peru ab. Das Abkommen sieht ein stufenweises Auslaufen der Zölle vor. Außerdem eröffnet es die Möglichkeit bilateraler Abkommen zwischen dem Mercosur und anderen Andenländern.
10. – 14. September	WTO-Ministerkonferenz in Cancún, Mexiko. – Gegenstand der Diskussion: Liberalisierung des Agrarhandels, Marktzugang für Nicht-Agrarprodukte, Fortsetzung der Zollsenkungen für Industriegüter sowie weitere handelsbezogene Aspekte, insbesondere die Singapur-Themen (Regeln für Investitionen und Wettbewerb im Handel, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen sowie Abbau der Zollbürokratie). – Die Konferenz endet ohne eine Einigung auf eine Abschlusserklärung. Abschluss der Doha-Runde innerhalb der geplanten Zeit – bis Ende 2004 – gefährdet. – Mit Kambodscha und Nepal werden zum ersten Mal zwei der ärmsten Entwicklungsländer in die WTO aufgenommen, die damit auf 148 Mitglieder angewachsen ist. Der Beitritt dieser Länder wird formell 30 Tage nach Unterzeichnung des Vertrags durch die nationalen Parlamente vollzogen.
11. September	Der Internationale Währungsfonds und Argentinien unterschreiben eine gemeinsame Absichtserklärung über ein drei Jahre laufendes Kreditabkommen im Umfang von 12,5 Mrd US-Dollar, nachdem Argentinien tags zuvor die Rückzahlung der fälligen Kredittranche in Höhe von 2,9 Mrd US-Dollar an den Internationalen Währungsfonds verweigert hatte. Dabei kommt der Fonds weitgehend Argentinien entgegen, indem er auf einen Zeitplan verzichtet, der festlegt, wie die Geschäftsbanken für die ihnen entstandenen Schäden durch die gespaltene Umrechnung bei der Umwandlung in Peso von der Regierung entschädigt werden sollten. Außerdem fallen die Zielvorgaben für die Primärüberschüsse der nächsten Jahre vage aus. Schließlich erhalten auch die argentinischen Versorgungsunternehmen zunächst keine Zusagen, ihre Tarife erhöhen zu dürfen. Mit dieser Absichtserklärung ist neben der Stabilisierung der Wirtschaft und dem Vorhandensein einer handlungsfähigen Regierung die letzte Voraussetzung für die Aufnahme von Umschuldungsgesprächen geschaffen.
21. September	Treffen der Finanzminister beim Jahrestreffen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate. Forderung nach Strukturreformen und Fortführen der in Cancún abgebrochenen WTO-Verhandlungen. Darüber hinaus sollen Wechselkursthemen vom Internationalen Währungsfonds weiterhin thematisiert werden. Die Mitgliedsländer sprechen sich für flexible Wechselkurse aus.
5. – 8. Oktober	ASEAN-Gipfel auf Bali, Indonesien. Gemäß der Bali-II-Übereinstimmung wollen die ASEAN-Mitgliedsländer bis zum Jahr 2020 einen gemeinsamen Markt schaffen. Genehmigung bilateraler Abkommen, solange diese offen für weitere Teilnehmer sind. Neben den Vertretern der zehn Mitgliedsländer nehmen auch Staats- und Regierungschefs aus China, Japan, Südkorea und Indien teil, mit denen der Aufbau und Ausbau einer engen Zusammenarbeit vereinbart wird. Mit China, Indien und Japan sollen in den nächsten zehn Jahren Freihandelszonen umgesetzt werden.
20. – 21. Oktober	Gipfeltreffen der 21 Pazifikanrainerstaaten der Asien-Pazifik-Kooperation (APEC) in Bangkok, Indonesien. Die Teilnehmer einigen sich auf die Förderung von Handels- und Investitionsliberalisierung im multilateralen Rahmen. Diese Liberalisierung solle nicht zu Lasten der öffentlichen Sicherheit gehen: Einigung auf gemeinsames Vorgehen zur Verhinderung von Terrorismus und bei der Bekämpfung schwerer Krankheiten wie SARS oder Aids.

noch Tabelle 9

noch: Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
noch 2003	noch Internationale Ereignisse
26. – 27. Oktober	Jahrestagung der Finanzminister und Notenbankpräsidenten der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) in Morelia, Mexiko. Diskussion über Krisenvorbeugung und -bewältigung, über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sowie über die Finanzierung der Entwicklungshilfe. Der Abschluss multilateraler Handelsvereinbarungen soll gefördert werden.
2002	**Vereinigte Staaten**
25. November	Präsident Bush unterzeichnet ein Gesetz zur Schaffung eines eigenständigen Ministeriums für Heimatschutz (Department of Homeland Security). Durch eine Reorganisation der Bundesverwaltung sollen 22 bereits bestehende Behördenstellen mit fast 170 000 Mitarbeitern in dieses neue Ministerium überführt werden.
26. November	Präsident Bush unterzeichnet ein Gesetz zur Terrorismusversicherung. Darin wird Anbietern von Terrorismusversicherungen eine zeitlich befristete staatliche Beteiligung an durch Terrorismus ausgelöste Schäden zugesichert, die in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils 90 vH der über einen Betrag von 10 Mrd US-Dollar (15 Mrd US-Dollar im Jahr 2005) liegenden Schadenssumme als Folge eines Terroranschlags beträgt.
2003	
8. Januar	Präsident Bush unterzeichnet ein Gesetz zur Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer. Es gewährt Arbeitslosen nach dem Auslaufen ihres auf 26 Wochen begrenzten Arbeitslosengeldanspruchs finanzielle Unterstützung für weitere 13 Wochen. Die gesamten Ausgaben der Verlängerung belaufen sich planmäßig auf rund 7,25 Mrd US-Dollar, wobei jeder Arbeitslose im Durchschnitt 250 US-Dollar pro Woche erhält.
9. Januar	Die Federal Reserve führt neue Kreditprogramme im Diskontgeschäft, dem so genannten Diskontfenster, ein. Der neue Primary Credit ersetzt die bisherigen Anpassungskredite und der Secondary Credit die Überbrückungskredite. Diese unterscheiden sich von ihren Vorgängerprogrammen im Wesentlichen dadurch, dass die Zinssätze oberhalb der Federal Funds Rate gesetzt werden und die Restriktionen zur Nutzung des Primary Credit deutlich geringer für die Geschäftsbanken sind, solange ihr finanzieller Status gesund ist. Der Secondary Credit, dessen Zinssatz über dem für den Primary Credit liegt, ist für jene Kreditinstitute gedacht, die den Primary Credit nicht in Anspruch nehmen können. Das Diskontfenster stellt lediglich eine zusätzliche Finanzierungsquelle dar, die Kredite sollen die Finanzierung im Falle eines temporären Liquiditätsengpasses gewährleisten; in der Regel werden sich Banken aber über andere, günstigere Quellen finanzieren.
16. Januar	In Chicago wird von 13 größeren Unternehmen und der Stadtverwaltung die erste Klimabörse für Treibhausgase (Chicago Climate Exchange) gegründet. Die von den Teilnehmern dieses Projekts vereinbarte Reduktion der Konzentration des Kohlenstoffdioxids und anderer Treibhausgase beträgt 4 vH gegenüber den eigenen durchschnittlichen Emissionen der Jahre 1998 bis 2001. Dieser Wert muss über die nächsten vier Jahre erreicht werden. Bei einer Reduktion über dieses Ziel hinaus werden Gutschriften erteilt, die an der Börse veräußert werden können.
22. März	Die US-amerikanische Regierung nimmt ein Jahr nach der Verhängung von Strafzöllen auf Stahlimporte weitere 295 Produktkategorien von der Maßnahme aus, nachdem sie bereits im vergangenen Jahr 727 Produktkategorien mit einem Importvolumen von 3 Mio Tonnen befreit hatte. Die neuerliche Befreiung umfasst etwa 0,4 Mio Tonnen. Die Stahlimporte werden im zweiten Jahr der drei Jahre währenden Regelung mit Zollzuschlägen zwischen 7 vH und 24 vH belastet.
16. April	Präsident Bush unterzeichnet einen Nachtragshaushalt in Höhe von 79 Mrd US-Dollar für die Ausgaben im Irak-Krieg, aber auch für internationale Unterstützung und den Wiederaufbau im Irak, für die innere Sicherheit und Finanzhilfen für die Luftfahrtindustrie.

noch Tabelle 9

noch: Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
noch 2003	noch Vereinigte Staaten
6. Mai	Die US-amerikanische Notenbank unterscheidet in ihren Mitteilungen nach den Offenmarktausschusssitzungen des Federal Reserve Board für den Ausblick der nächsten Quartale erstmals in konjunkturelle und inflationäre Risiken. Während sie die konjunkturellen Risiken für ausgewogen hält, sei ihrer Ansicht nach die „Wahrscheinlichkeit eines unwillkommenen substantiellen Rückgangs der Inflation – wenn auch nur geringfügig – größer als diejenige eines Anstiegs der bereits sehr niedrigen Inflationsrate".
27. Mai	Die gesetzlich festgelegte Obergrenze für die Staatsverschuldung wird permanent um 984 Mrd US-Dollar auf 7,384 Billionen US-Dollar angehoben.
28. Mai	Präsident Bush unterzeichnet den Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003, der über eine Laufzeit von zehn Jahren Steuerentlastungen in Höhe von 350 Mrd US-Dollar vorsieht und zurückwirkend ab dem 1. Januar 2003 in Kraft tritt.
25. Juni	Die US-amerikanische Zentralbank senkt die Federal Funds Rate und den Diskontsatz (Primary Credit Rate) um je 25 Basispunkte auf 1 % beziehungsweise 2 %.
15. Juli	Gemäß dem überarbeiteten Haushalt für das Fiskaljahr 2004 betragen die planmäßigen Ausgaben 2,270 Billionen US-Dollar, wovon 55 vH auf gesetzlich vorgegebene Ausgaben entfallen. Diskretionäre Ausgaben werden um 3,5 vH gegenüber dem vorherigen Fiskaljahr ansteigen, wobei der größte Zuwachs bei den Nicht-Verteidigungs-Ausgaben für Heimatschutz liegt (20,3 vH), absolut aber die Zunahme der Ausgaben des Verteidigungsministeriums mit 15 Mrd US-Dollar am höchsten ist.
3. September	Präsident Bush unterzeichnet Freihandelsabkommen mit Chile und Singapur. Das Abkommen mit Chile enthält Bestimmungen über die Behandlung geistigen Eigentums, einen verbindlichen Rechtsrahmen für US-Investoren sowie Bestimmungen zu Arbeits- und Umweltschutzbedingungen und sieht darüber hinaus die Abschaffung oder die Senkung der Zölle bei 85 vH der Waren im Handel zwischen den beiden Ländern vor. Mit Singapur, dem mittlerweile zwölftgrößten Handelspartnerland der Vereinigten Staaten, wurden neben Bestimmungen zu Arbeits- und Umweltschutzbedingungen auch Regelungen für geistiges Eigentum und Internethandel getroffen.
1. Oktober	Präsident Bush unterzeichnet erstmals ein Gesetz zur Bereitstellung von Mitteln für das neue Heimatschutzministerium. Es erhält ein Budget von 37,6 Mrd US-Dollar für das Fiskaljahr 2004.
6. November	Präsident Bush unterzeichnet einen Nachtragshaushalt für das Fiskaljahr 2004 in Höhe von 87,5 Mrd US-Dollar für das US-Engagement im Irak und in Afghanistan. Danach sind 65 Mrd US-Dollar für US-Truppen in den beiden Ländern und 18,6 Mrd US-Dollar für den Wiederaufbau im Irak vorgesehen.
2002	**Japan**
22. November	Das Kabinett beschließt einen Nachtragshaushalt in Höhe von 3 Billionen Yen, der jeweils hälftig für soziale Sicherungsmaßnahmen für Leidtragende einer beschleunigten Banksanierung und für öffentliche Infrastrukturprojekte verwendet werden soll. Darüber hinaus sind 1,2 Billionen Yen für Maßnahmen der Sozialen Sicherung und zur Katastrophenbehebung, weitere 2 Billionen Yen als Ausgleich für die erwarteten Steuermindereinnahmen vorgesehen. Damit steigt die Gesamtsumme der Anleihen im Fiskaljahr 2002 über die von Premierminister Koizumi angestrebte Höchstgrenze von 30 Billionen Yen.
29. November	Start des Aktienankaufsprogramms der japanischen Notenbank.

noch Tabelle 9

noch: Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
noch 2002	noch Japan
11. Dezember	Verabschiedung eines Gesetzentwurfs zur Verbesserung des Einlagensicherungsgesetzes. Danach sind Kontokorrenteinlagen, reguläre und spezifizierte Einlagen bis zum 31. März 2005 vollständig gesichert, über diese Frist hinaus werden nur noch solche, die keine Zinsen tragen. Demgegenüber besteht für andere Einlagen wie Termineinlagen permanent nur bis zu 10 Mio Yen einschließlich Zinsen eine Sicherungsgarantie.
13. Dezember	Die drei Regierungsparteien geben Einzelheiten der Steuerreform für das Haushaltsjahr 2003 bekannt. Während für die kommenden Jahre per saldo Steuererhöhungen vorgesehen sind, kommt es im nächsten Fiskaljahr zu einer Nettoentlastung als Maßnahme gegen die Deflation: Die Steuersenkungen von bis zu 2 Billionen Yen überwiegen die vorgesehenen Steuererhöhungen von bis zu 200 Mrd Yen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen: – Erhöhung der Steuern auf Malzbier, Wein und Zigaretten. – Abschaffung des Sonderabzugs für Ehegatten bei der Einkommensteuer. – Einführung einer Einheitssteuer für Unternehmen (Veranlagung nach Unternehmensgröße), die von den Präfekturen erhoben werden soll. – Steuersenkungen und -vergünstigungen für Unternehmen (Forschungs- und Entwicklungsausgaben sowie Investitionen). – Senkung der steuerlichen Belastung auf Erträge von Wertpapieren. – Steuersenkung bei Eigentumsumschreibungen im Zuge von Immobilieninvestitionen und Einfrieren der Grundsteuer mit dem Ziel der Stimulation der stagnierenden Grundstücksverkäufe.
2003	
20. März	Toshihiko Fukui, der bereits zwischen 1994 und 1998 stellvertretender Notenbankgouverneur war, wird neuer Gouverneur der japanischen Notenbank.
25. März	Auf einer Sondersitzung nach Beginn des Irak-Kriegs beschließt die japanische Notenbank, die Grenze für Aktienkäufe von Banken von 2 auf 3 Billionen Yen zu erhöhen. Begründet wird der Schritt damit, dass die Bereitstellung zusätzlicher Liquidität angesichts der Irak-Krise allein nicht ausreiche, die Stabilität des Markts zu sichern. Zudem wird die Obergrenze für den Aufkauf von Wertpapieren insgesamt praktisch außer Kraft gesetzt. Darüber hinaus verzichtet die Zentralbank auf unbegrenzte Zeit darauf, die Anzahl der Arbeitstage, an denen der Diskontsatz bei der Lombard-Refinanzierung angewandt werden darf, zu beschränken.
28. März	Verabschiedung des Haushalts für das Fiskaljahr 2003 mit einem Gesamtvolumen von 81,79 Billionen Yen. Vorgesehen ist ein sehr geringer Anstieg der Staatsausgaben um 0,7 vH, der im Wesentlichen auf die durch die demographische Entwicklung bedingten höheren Ausgaben für Soziale Sicherung (+ 3,9 vH) zurückzuführen ist. Die vorgesehene Neuemission von Staatsanleihen beträgt mehr als 36 Billionen Yen (+ 21,5 vH), womit der Anteil an den Gesamteinnahmen erstmals bei deutlich mehr als 40 vH liegen wird.
1. April	Das staatliche Postunternehmen wird in ein Postdienstleistungsunternehmen in der Rechtsform einer unabhängigen öffentlichen Körperschaft umgewandelt. Das Unternehmen bietet neben dem Postzustelldienst auch Postspardienstleistungen sowie Lebensversicherungen an und stellt somit die weltgrößte Finanzinstitution dar: Sie hält rund ein Drittel aller privaten japanischen Ersparnisse, und ihr Marktanteil an Versicherungsanteilen liegt bei 40 vH.

noch Tabelle 9

noch: Ausgewählte wirtschaftspolitische Ereignisse im Ausland

Datum	
noch 2003	noch Japan
4. April	Die japanische Finanzaufsichtsbehörde veröffentlicht neue Regeln zur Verstaatlichung von Banken, das heißt zur Umwandlung von stimmrechtslosen Vorzugsaktien, die der Staat hält, in stimmberechtigte Aktien.
30. April	Die japanische Notenbank beschließt angesichts der weiterhin volatilen Verfassung der Finanzmärkte und der schwachen konjunkturellen Entwicklung, das Zielband für die von den Geschäftsbanken bei ihr gehaltenen Liquiditätsreserven von 17 bis 22 Billionen Yen auf 22 bis 27 Billionen Yen zu erhöhen.
8. Mai	Die Industrial Revitalization Corporation, die in den nächsten fünf Jahren hochverschuldete, aber insgesamt zukunftsfähige Unternehmen bei ihrer Umstrukturierung unterstützen soll, nimmt ihre Arbeit auf. Sie wird in Höhe von 10 Billionen Yen mit öffentlichen Geldern sowie zusätzlich von Banken und Investmentfonds finanziert. Im Unterschied zur staatlichen Auffanggesellschaft, der Resolution and Collection Corporation, kann sie den Kaufpreis für die Kredite selbst bestimmen.
20. Mai	Die japanische Notenbank beschließt angesichts der zunehmenden Unsicherheiten über die wirtschaftliche Erholung in den Vereinigten Staaten und in Europa, den unsicheren Folgen der Lungenkrankheit SARS, instabilen Aktien- und Devisenmärkten sowie zur Beruhigung der Anleger im Hinblick auf die Verfassung des Bankensystems, das Zielband für die von den Geschäftsbanken bei ihr gehaltenen Liquiditätsreserven abermals von 22 bis 27 Billionen Yen auf 27 bis 30 Billionen Yen zu erhöhen.
10. Juni	Die Regierung beschließt offiziell die Kapitalspritze in Höhe von 1,96 Billionen Yen für die Resona-Bankengruppe, die die Bankengruppe am 30. Mai 2003 beantragt hatte.
11. Juni	Die japanische Notenbank kündigt an, zwischen Juli 2003 und März 2006 für bis zu 1 Billion Yen besicherte Anleihen mit einer zumindest zufriedenstellenden Bonität direkt von Finanzinstituten und Unternehmen kaufen zu wollen. Damit will sie die Deflation bekämpfen, da Unternehmen somit ein alternatives Finanzierungsinstrument zur Verfügung steht.
25. Juli	Das japanische Unterhaus verabschiedet ein Gesetz, das es den Lebensversicherern gestattet, ihren Garantiezins in laufenden Verträgen nachträglich zu senken, um dadurch einen Zusammenbruch abzuwenden. Das Gesetz tritt Ende Juli in Kraft.
20. September	Bei den Wahlen zum Vorsitz der Liberaldemokratischen Partei wird Ministerpräsident Koizumi im Amt bestätigt; er betont, den eingeschlagenen Kurs bei den Strukturreformen fortsetzen zu wollen.
10. Oktober	Die japanische Notenbank weitet das Zielband für die von den Geschäftsbanken bei ihr gehaltenen Liquiditätsreserven von 27 bis 30 Billionen Yen auf 27 bis 32 Billionen Yen aus. Darüber hinaus erhält sie die akzeptierte Restlaufzeit von Staatspapieren für Repo-Geschäfte von bis zu sechs Monaten auf bis zu ein Jahr. Sie entschließt sich zudem, ihre geldpolitischen Entscheidungen und ihre Beurteilung der realwirtschaftlichen und monetären Entwicklung rascher und transparenter nach den geldpolitischen Treffen zu veröffentlichen. Sie bekräftigt, die quantitativ expansive Geldpolitik solange beizubehalten, bis die Kerninflationsrate über mehrere Monate nicht mehr negativ ist.

II. Europäische Union: Reformen in stagnierendem Umfeld

119. Die wirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum verlief in diesem Jahr äußerst schwach; das Bruttoinlandsprodukt nahm nur um 0,4 vH gegenüber dem Vorjahr zu. Bei verhaltener außenwirtschaftlicher Entwicklung gingen die stärksten Impulse vom privaten Konsum aus. Die Lage der öffentlichen Haushalte im Euro-Raum verschlechterte sich weiter, und einige Mitgliedsländer verfehlten erneut das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutlich günstiger verlief die konjunkturelle Entwicklung im Vereinigten Königreich sowie in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern. Die monetären Rahmenbedingungen im Euro-Raum waren bei sinkenden Leitzinsen und allgemein niedrigen kurzfristigen und langfristigen Realzinsen erneut expansiv. Von dem weiterhin hohen Liquiditätszuwachs, der vor allem auf Portfolioumschichtungen und das niedrige Zinsniveau zurückzuführen war, ging wie im Vorjahr kein Inflationsdruck aus. Der wegen der verhaltenen konjunkturellen Entwicklung und der Euro-Aufwertung geringe realwirtschaftliche Inflationsdruck führte dazu, dass die Inflationsrate auf einem Niveau von durchschnittlich 2,0 vH verharrte; dies entsprach etwa der im Rahmen der Strategierevision konkretisierten Zielvorgabe von „unter“, aber „nahe 2 vH“. Die Verhandlungen über die Osterweiterung der Europäischen Union wurden im Dezember vergangenen Jahres abgeschlossen. Trotz einiger bislang noch bestehender Defizite in den Bereichen Marktwirtschaft und Wettbewerb, zwei der Kopenhagener Kriterien, werden im Mai 2004 zehn Länder der Europäischen Union beitreten. Vor dem Hintergrund der Erweiterung legte der Konvent zur Zukunft Europas einen Entwurf über eine europäische Verfassung vor. Diese soll sowohl die Handlungsfähigkeit einer auf 27 oder mehr Mitglieder erweiterten Europäischen Union gewährleisten als auch Demokratie und Transparenz auf europäischer Ebene erhöhen. Um die Handlungsfähigkeit des geldpolitischen Entscheidungsgremiums nach der Osterweiterung zu gewährleisten, hat auch der EZB-Rat eine Reform der Abstimmungsregeln beschlossen. Eine Reform war zudem in der Europäischen Agrarpolitik zu verzeichnen. Sie betraf die langsame Zurückführung der Direktzahlungen und ihre Entkoppelung von der Produktion. Ein darüber hinaus gehender großer Wurf wurde jedoch nicht gewagt.

1. Konjunkturelle Belebung ließ weiter auf sich warten

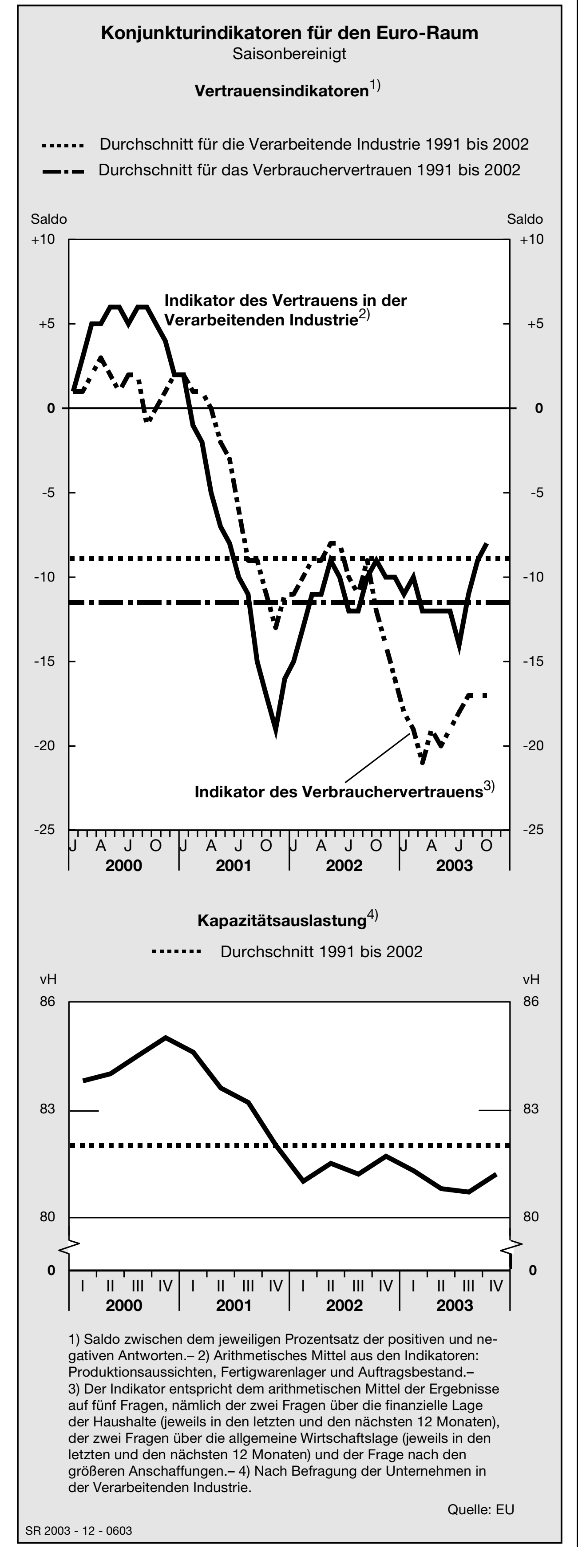
Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum

120. Nachdem die wirtschaftliche Aktivität im Euro-Raum bereits in den beiden vergangenen Jahren sehr verhalten gewesen war, ließ sie im Jahr 2003 nahezu jegliche Dynamik vermissen. Die für den späteren Jahresverlauf zunächst erwartete konjunkturelle Belebung fiel schwach aus; eine durchgreifende Erholung war noch nicht zu beobachten. Der Zuwachs des **Bruttoinlandsprodukts** betrug im Euro-Raum nur 0,4 vH und in der Europäischen Union 0,7 vH (Tabelle 10, Seite 58). Berücksichtigt man den statistischen Überhang aus dem Jahr 2002 in Höhe von 0,3 Prozentpunkten, so zeigt sich, dass die gesamtwirtschaftliche Aktivität im Euro-Raum in diesem Jahr annähernd stagnierte. Nur Griechenland und Spanien wiesen mit Zuwachsraten von 4,0 vH respektive 2,3 vH eine dynamische Entwicklung auf. Griechenland, wo der durch den Beitritt zum Euro-Raum induzierte Investitionsschub andauerte, erlebte zusätzlich eine Sonderkonjunktur durch die Vorbereitungen auf die Olympischen Spiele in Athen im kommenden Jahr. Demgegenüber befanden sich die Niederlande und Portugal mit Rückgängen des Bruttoinlandsprodukts von 0,7 vH und 0,8 vH in einer Rezession. Während noch im Vorjahr der Außenbeitrag maßgeblich für die wirtschaftliche Dynamik im Euro-Raum verantwortlich gewesen war, bremste er im Jahr 2003 die konjunkturelle Entwicklung. Der größte Beitrag entfiel auf die Privaten Konsumausgaben, gefolgt vom öffentlichen Konsum; die Investitionstätigkeit war wiederum rückläufig.

121. Die **Privaten Konsumausgaben** nahmen in diesem Jahr mit 1,1 vH stärker zu als im Vorjahr (0,5 vH) und leisteten damit auf der Verwendungsseite den entscheidenden Beitrag dafür, dass die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts positiv ausfiel. Diese relativ robuste Entwicklung wurde begünstigt durch die Aufwertung des Euro, welche die Importe verbilligte und die Kaufkraft der realen Einkommen erhöhte. Unterstützt durch die Wechselkursentwicklung stieg der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) im Frühjahr langsamer und stabilisierte sich im weiteren Jahresverlauf bei Werten um 2 vH, was den Zuwachs der Realeinkommen der privaten Haushalte im Vergleich zu vormals höheren Inflationsraten ebenfalls begünstigte. Zudem erhöhten sich die Kurse an den Aktienmärkten nach den massiven Kursrückgängen wieder und wirkten positiv auf die Vermögen der Verbraucher. Seit ihren Tiefständen im März verzeichneten bis Ende Oktober dieses Jahres beispielsweise der DAX, der französische CAC und der italienische MIB Zuwächse in Höhe von 60 vH, 40 vH beziehungsweise 30 vH; der Euro-STOXX 50 gewann um 40 vH an Wert. Förderlich für den Konsum war ferner die Lohnentwicklung der Arbeitnehmer. Die reale Entlohnung je Beschäftigten stieg in diesem Jahr um 0,6 vH; die realen verfügbaren Einkommen erhöhten sich um 1,2 vH. Bei annähernd konstanter Sparquote konnten somit die Verbrauchsausgaben mit ähnlicher Rate zunehmen. Jedoch zeigte der von der Europäischen Kommission erhobene Indikator des Konsumentenvertrauens, der sich nach starken Rückgängen im vergangenen Winterhalbjahr seit dem zweiten Quartal dieses Jahres leicht erhöht hat, bis zum Herbst keine durchgreifende Erholung und lag weit unterhalb seines langjährigen Durchschnitts (Schaubild 10).

122. Die **Arbeitsmarktentwicklung** im Euro-Raum verlief vor dem Hintergrund der schwachen konjunkturellen Lage verhältnismäßig robust. Die Zahl der Beschäftigten war in diesem Jahr leicht rückläufig, nachdem Ende der neunziger Jahre jährliche Zuwachsraten von rund 2 vH verzeichnet worden waren und die Beschäftigung im Vorjahr noch um 0,5 vH zugenommen hatte. Insgesamt waren im Euro-Raum im Jahr 2003 rund 131 Millionen Personen beschäftigt. Bei einer Ausweitung der Zahl der Erwerbspersonen um 0,5 vH nahm

Schaubild 10



1) Saldo zwischen dem jeweiligen Prozentsatz der positiven und negativen Antworten.– 2) Arithmetisches Mittel aus den Indikatoren: Produktionsaussichten, Fertigwarenlager und Auftragsbestand.– 3) Der Indikator entspricht dem arithmetischen Mittel der Ergebnisse auf fünf Fragen, nämlich der zwei Fragen über die finanzielle Lage der Haushalte (jeweils in den letzten und den nächsten 12 Monaten), der zwei Fragen über die allgemeine Wirtschaftslage (jeweils in den letzten und den nächsten 12 Monaten) und der Frage nach den größeren Anschaffungen.– 4) Nach Befragung der Unternehmen in der Verarbeitenden Industrie.

Quelle: EU

SR 2003 - 12 - 0603

die Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf zu; im Jahresdurchschnitt lag die Arbeitslosenquote bei 8,9 vH nach 8,4 vH im Vorjahr. Die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote wies erneut Spanien auf (11,3 vH); ebenso wie die übrigen Mittelmeeranrainerstaaten verzeichneten auch Finnland und Deutschland eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit. Deutlich günstiger stellte sich die Arbeitsmarktlage nach wie vor in den kleineren Ländern dar, allen voran in Luxemburg, aber selbst in der von einer Rezession betroffenen niederländischen Volkswirtschaft.

123. Die **öffentlichen Konsumausgaben** erhöhten sich in diesem Jahr um 1,6 vH und damit deutlich geringer als in den Vorjahren, in denen die Zuwächse bei über 2 vH gelegen hatten. Die schwächere Ausdehnung des öffentlichen Verbrauchs erstreckte sich über alle Länder des Euro-Raums; in Portugal und Österreich waren sogar Rückgänge zu verzeichnen. In dieser Entwicklung spiegeln sich die Bemühungen vieler Länder wider, ihre konjunkturbereinigten öffentlichen Defizite zu verringern oder auf einem niedrigen Niveau zu halten. Konterkariert wurden diese Anstrengungen durch zusätzliche Sozialausgaben im Zuge der konjunkturellen Schwäche und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Im Rahmen der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung trugen die öffentlichen Konsumausgaben mit einem Beitrag von 0,3 Prozentpunkten gleichwohl maßgeblich zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts bei.

124. Nach dem Rückgang im Vorjahr von annähernd 3 vH begannen sich die **Bruttoanlageinvestitionen** im Verlauf dieses Jahres zu stabilisieren. Das Niveau des Jahres 2002 wurde im Durchschnitt des Euro-Raums jedoch noch einmal um 1,1 vH unterschritten. Deutlichen Investitionsausweitungen vor allem in Griechenland, aber auch in Spanien, standen Rückgänge in den meisten übrigen Ländern gegenüber, insbesondere in Portugal, den Niederlanden und Finnland. Insgesamt lagen in diesem Jahr noch keine Voraussetzungen für eine durchgreifende Investitionsbelebung vor. Wenngleich die Zinsen auf ein sehr niedriges Niveau sanken, blieb das Investitionsumfeld angespannt. Mit der Unsicherheit über die künftige konjunkturelle Entwicklung in Europa und in den Vereinigten Staaten und damit über die Produktions- und Absatzmöglichkeiten der Unternehmen, dem Druck auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der Aufwertung des Euro und der nach wie vor unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung bestanden Hemmnisse, die die Unternehmen von (Erweiterungs-) Investitionen in größerem Umfang abhielten. Der Auslastungsgrad in der Verarbeitenden Industrie nahm bis zum dritten Quartal des Jahres weiter ab und blieb mit 80,6 vH unter seinem langfristigen Durchschnitt von 82,0 vH. Angesichts zurückhaltender Produktionserwartungen wurden die bestehenden Produktionskapazitäten in einem Großteil der Unternehmen als ausreichend erachtet. Neben den rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen wirkte auch die Baukonjunktur bremsend; hierfür war die Entwicklung in Portugal und vor allem in Deutschland verantwortlich. Die zurückhaltende private Bauinvestitionstätigkeit wurde zum Teil durch öffentliche Investitionen – mit einem Zuwachs von über 2,0 vH – kompensiert.

Tabelle 10

Wirtschaftsdaten für die Länder der Europäischen Union

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[1)2)]				Konsumausgaben der Privaten Haushalte[1)2)3)]				Konsumausgaben des Staates[1)2)]			
	2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]
Belgien	+ 3,8	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,8	+ 3,4	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,6	+ 2,7	+ 2,7	+ 0,1	+ 1,8
Deutschland	+ 2,9	+ 0,8	+ 0,2	- 0,0	+ 2,0	+ 1,4	- 1,0	+ 0,2	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,7	+ 0,6
Finnland	+ 5,1	+ 1,2	+ 2,2	+ 1,3	+ 3,1	+ 2,0	+ 1,5	+ 3,2	+ 0,0	+ 2,2	+ 4,0	+ 1,7
Frankreich	+ 3,8	+ 2,1	+ 1,2	+ 0,2	+ 2,6	+ 2,7	+ 1,2	+ 1,4	+ 2,8	+ 2,9	+ 4,1	+ 2,5
Griechenland[5)]	+ 4,4	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,0	+ 2,0	+ 2,9	+ 2,8	+ 2,9	+ 2,2	- 1,0	+ 5,1	+ 3,6
Irland	+10,1	+ 6,2	+ 6,9	+ 1,6	+ 8,3	+ 5,3	+ 2,0	+ 2,0	+ 8,4	+11,5	+10,7	+ 3,5
Italien	+ 3,1	+ 1,8	+ 0,4	+ 0,4	+ 2,7	+ 1,0	+ 0,4	+ 1,9	+ 1,6	+ 3,6	+ 1,7	+ 1,5
Luxemburg	+ 9,1	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,3	+ 4,6	+ 4,5	+ 2,3	+ 1,8	+ 4,8	+ 7,0	+ 4,2	+ 3,7
Niederlande	+ 3,5	+ 1,2	+ 0,2	- 0,7	+ 3,5	+ 1,4	+ 0,8	- 1,0	+ 2,0	+ 4,2	+ 3,8	+ 0,8
Österreich	+ 3,4	+ 0,8	+ 1,4	+ 0,8	+ 3,3	+ 1,4	+ 0,8	+ 1,2	- 0,1	- 1,4	+ 0,1	- 0,2
Portugal	+ 3,7	+ 1,6	+ 0,4	- 0,8	+ 2,6	+ 1,2	+ 0,6	- 0,9	+ 4,0	+ 3,4	+ 2,9	- 0,9
Spanien	+ 4,2	+ 2,8	+ 2,0	+ 2,3	+ 4,0	+ 2,8	+ 2,6	+ 3,1	+ 5,1	+ 3,6	+ 4,4	+ 3,8
Euro-Raum[6)]	**+ 3,5**	**+ 1,6**	**+ 0,9**	**+ 0,4**	**+ 2,7**	**+ 1,8**	**+ 0,5**	**+ 1,1**	**+ 2,1**	**+ 2,4**	**+ 2,8**	**+ 1,6**
Dänemark	+ 2,9	+ 1,4	+ 2,1	+ 0,7	- 1,9	+ 0,4	+ 1,9	+ 0,9	+ 1,1	+ 2,1	+ 2,1	+ 0,9
Schweden	+ 4,4	+ 1,1	+ 1,9	+ 1,4	+ 4,9	+ 0,2	+ 1,3	+ 1,8	- 1,1	+ 0,9	+ 2,1	+ 0,8
Vereinigtes Königreich	+ 3,8	+ 2,1	+ 1,7	+ 2,0	+ 4,6	+ 3,1	+ 3,6	+ 2,4	+ 1,9	+ 1,7	+ 2,4	+ 3,7
EU-15	**+ 3,6**	**+ 1,7**	**+ 1,0**	**+ 0,7**	**+ 3,0**	**+ 2,0**	**+ 1,0**	**+ 1,3**	**+ 1,9**	**+ 2,3**	**+ 2,7**	**+ 1,8**

Land/Ländergruppe	Industrieproduktion[2)]				Erwerbstätige[2)]				Arbeitslosenquote[8)]			
	2000	2001	2002	2003[7)]	2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]
Belgien	+ 5,4	- 3,3	+ 1,3	- 0,6	+ 1,9	+ 1,5	- 0,3	+ 0,0	6,9	6,7	7,3	8,1
Deutschland	+ 6,2	+ 0,5	- 1,1	+ 0,5	+ 1,8	+ 0,4	- 0,6	- 1,4	7,8	7,8	8,6	9,3
Finnland	+11,9	+ 0,1	+ 1,7	+ 0,5	+ 1,8	+ 1,5	+ 0,4	+ 0,1	9,8	9,1	9,1	9,3
Frankreich	+ 3,6	+ 1,1	- 1,0	- 0,5	+ 2,6	+ 1,8	+ 0,8	+ 0,6	9,3	8,5	8,8	9,4
Griechenland[5)]	+ 0,5	+ 1,4	+ 0,4	+ 1,5	+ 0,3	- 0,3	+ 0,1	+ 0,3	11,0	10,4	10,0	9,5
Irland	+15,4	+10,2	+ 7,8	+ 5,7	+ 4,7	+ 3,0	+ 1,3	+ 1,3	4,3	3,9	4,4	4,9
Italien	+ 4,1	- 1,2	- 1,3	- 0,6	+ 1,9	+ 1,9	+ 1,4	+ 1,2	10,4	9,4	9,0	8,8
Luxemburg	+ 4,2	+ 1,8	+ 1,0	+ 2,5	+ 5,6	+ 5,7	+ 3,2	+ 2,0	2,3	2,1	2,8	3,7
Niederlande	+ 4,0	+ 1,4	- 2,1	- 1,4	+ 2,2	+ 1,8	+ 0,9	+ 0,3	2,8	2,4	2,7	4,2
Österreich	+ 8,8	+ 0,8	+ 0,1	+ 2,3	+ 0,7	+ 0,6	- 0,2	- 0,2	3,7	3,6	4,3	4,5
Portugal	- 2,0	+ 3,1	- 0,3	+ 0,1	+ 2,3	+ 1,6	+ 0,7	+ 0,7	4,1	4,1	5,1	6,6
Spanien	+ 4,5	- 1,5	+ 0,2	+ 1,2	+ 3,5	+ 2,3	+ 1,5	+ 1,8	11,3	10,6	11,3	11,3
Euro-Raum[6)]	**+ 5,0**	**+ 0,3**	**- 0,5**	**+ 0,2**	**+ 2,2**	**+ 1,4**	**+ 0,5**	**+ 0,5**	**8,4**	**8,0**	**8,4**	**8,9**
Dänemark	+ 6,2	+ 1,7	+ 0,0	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,4	- 0,6	+ 0,1	4,4	4,3	4,5	5,6
Schweden	+ 6,8	- 1,1	- 0,7	+ 0,3	+ 2,5	+ 1,9	+ 0,2	+ 0,1	5,6	4,9	4,9	5,5
Vereinigtes Königreich	+ 1,7	- 2,3	- 3,5	- 0,6	+ 1,1	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,7	5,4	5,0	5,1	5,0
EU-15	**+ 4,6**	**+ 0,0**	**- 1,0**	**+ 0,1**	**+ 2,0**	**+ 1,2**	**+ 0,4**	**+ 0,6**	**7,8**	**7,4**	**7,7**	**8,1**

Land/Ländergruppe	Zinssätze in Prozent p.a. kurzfristig[9)]				Zinssätze in Prozent p.a. langfristig[10)]				Geldmenge M3[2)11)]			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Belgien	X	X	X	X	5,6	5,1	5,0	4,1	X	X	X	X
Deutschland	X	X	X	X	5,3	4,8	4,8	4,0	X	X	X	X
Finnland	X	X	X	X	5,5	5,0	5,0	4,1	X	X	X	X
Frankreich	X	X	X	X	5,4	4,9	4,9	4,1	X	X	X	X
Griechenland[5)]	7,7	X	X	X	6,1	5,3	5,1	4,2	+11,1	X	X	X
Irland	X	X	X	X	5,5	5,0	5,0	4,1	X	X	X	X
Italien	X	X	X	X	5,6	5,2	5,0	4,2	X	X	X	X
Luxemburg	.	.	.	.	5,5	4,9	4,7	3,3	X	X	X	X
Niederlande	X	X	X	X	5,4	5,0	4,9	4,1	X	X	X	X
Österreich	X	X	X	X	5,6	5,1	5,0	4,1	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	5,6	5,2	5,0	4,1	X	X	X	X
Spanien	X	X	X	X	5,5	5,1	5,0	4,1	X	X	X	X
Euro-Raum[6)]	**4,4**	**4,3**	**3,3**	**2,4**	**5,4**	**5,0**	**4,9**	**4,1**	**+ 4,3**	**+ 8,0**	**+ 6,6**	**+ 7,8**
Dänemark	5,0	4,7	3,5	2,5	5,6	5,1	5,1	4,2	- 3,2	+ 7,9	+10,7	+20,2
Schweden	4,1	4,1	4,2	3,3	5,4	5,1	5,3	4,6	+ 2,8	+ 6,7	+ 4,5	+ 4,8
Vereinigtes Königreich	6,2	5,0	4,1	3,7	5,3	5,0	4,9	3,9	+11,4	+10,8	+ 4,3	- 3,7
EU-15	**4,8**	**4,4**	**3,5**	**2,6**	**5,4**	**5,0**	**4,9**	**4,1**	**+ 5,6**	**+ 9,1**	**+ 4,6**	**+ 5,3**

1) In Preisen von 1995. - 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. - 3) Einschließlich Konsumausgaben der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. - 4) Eigene Schätzung. - 5) Bis 2000 nicht Mitglied in der Europäischen Währungsunion. - 6) Ab 2001 einschließlich Griechenland . - 7) Für Finnland und Portugal: Januar bis September. Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich: Januar bis August. Für Griechenland: Januar bis Juli. Für Österreich: Januar bis März. - 8) Von der EU harmonisierte Arbeitslosenquoten. Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. - 9) Für Dreimonatsgeld. Für 2003 Durchschnitt der Monate Januar bis September. - 10) Von der EU harmonisierte Staatsanleihen (einschließlich Reihen des Konvergenzkriteriums der WWU) mit einer Restlaufzeit von mindestens 10 Jahren. Für 2003 Durchschnitt der Monate Januar bis September. - 11) Jahresdurchschnitte; für 2003: Monatsdurchschnitte Januar bis August 2003; für Dänemark: Januar bis September 2003.

Tabelle 10

Wirtschaftsdaten für die Länder der Europäischen Union

Bruttoanlageinvestitionen[1)2)]				Exporte[1)2)12)]				Importe[1)2)12)]				Land/Ländergruppe
2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]	
+ 4,4	+ 0,3	- 2,5	+ 0,0	+ 8,4	+ 1,3	+ 1,0	- 1,7	+ 8,5	+ 1,1	+ 1,2	- 0,8	Belgien
+ 2,7	- 4,2	- 6,7	- 1,9	+13,7	+ 5,6	+ 3,4	+ 1,1	+10,5	+ 0,9	- 1,7	+ 1,4	Deutschland
+ 4,1	+ 4,3	- 4,0	- 2,9	+19,3	- 0,8	+ 4,9	+ 1,7	+16,9	+ 0,2	+ 1,3	+ 1,0	Finnland
+ 7,7	+ 2,3	- 1,6	- 1,2	+12,6	+ 1,6	+ 1,5	- 1,8	+14,6	+ 1,3	+ 0,6	+ 1,3	Frankreich
+ 8,0	+ 6,5	+ 5,7	+ 8,8	+14,1	- 1,1	- 7,7	+ 1,5	+ 8,9	- 3,4	- 4,7	+ 2,3	Griechenland[5)]
+ 7,1	+ 0,2	+ 1,5	- 1,0	+20,6	+ 8,3	+ 6,2	- 4,0	+21,3	+ 6,5	+ 2,3	- 5,2	Irland
+ 7,1	+ 2,6	+ 0,5	- 2,1	+11,7	+ 1,1	- 1,0	- 2,4	+ 8,9	+ 1,0	+ 1,5	+ 1,4	Italien
- 3,5	+10,1	- 1,4	- 1,6	+16,8	+ 2,6	- 0,3	+ 0,2	+14,8	+ 4,8	- 1,6	+ 0,8	Luxemburg
+ 1,4	- 0,1	- 4,5	- 3,0	+11,3	+ 1,7	+ 0,1	+ 0,7	+10,5	+ 2,4	- 0,2	+ 0,9	Niederlande
+ 6,2	- 2,3	- 2,8	+ 2,1	+13,4	+ 7,5	+ 3,7	+ 1,0	+11,6	+ 5,9	+ 1,2	+ 1,0	Österreich
+ 4,4	+ 0,1	- 5,1	- 9,2	+ 8,0	+ 1,9	+ 2,1	+ 2,6	+ 5,4	+ 0,9	- 0,5	- 3,0	Portugal
+ 5,7	+ 3,3	+ 1,0	+ 2,8	+10,0	+ 3,6	- 0,0	+ 4,0	+10,6	+ 4,0	+ 1,8	+ 6,6	Spanien
+ 4,9	**- 0,1**	**- 2,9**	**- 1,1**	**+12,6**	**+ 3,3**	**+ 1,7**	**- 0,0**	**+11,3**	**+ 1,8**	**+ 0,1**	**+ 1,6**	**Euro-Raum[6)]**
+ 8,6	+ 2,1	+ 0,3	- 2,2	+13,0	+ 3,0	+ 5,8	+ 2,1	+11,3	+ 1,9	+ 4,2	+ 1,2	Dänemark
+ 6,6	+ 0,8	- 2,5	- 1,0	+11,3	- 0,8	+ 0,4	+ 4,1	+11,5	- 3,5	- 2,7	+ 4,5	Schweden
+ 3,6	+ 3,6	+ 1,8	+ 3,1	+ 9,4	+ 2,5	- 0,9	- 0,7	+ 9,1	+ 4,5	+ 3,6	+ 0,9	Vereinigtes Königreich
+ 4,9	**+ 0,4**	**- 2,2**	**- 0,6**	+12,2	**+ 3,0**	**+ 1,5**	**+ 0,1**	**+10,9**	**+ 2,0**	**+ 0,6**	**+ 1,5**	**EU-15**

Lohnstückkosten[2)13)]				Erzeuger- /Großhandelspreise[2)14)]				Verbraucherpreise[2)15)]				Land/Ländergruppe
2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[16)]	2000	2001	2002	2003[4)]	
+ 0,2	+ 4,5	+ 3,2	+ 1,1	+ 9,8	- 0,5	- 0,3	+ 0,2	+ 2,7	+ 2,4	+ 1,6	+ 1,5	Belgien
+ 1,0	+ 1,3	+ 0,7	+ 0,6	+ 3,2	+ 1,4	+ 0,3	+ 1,0	+ 1,4	+ 1,9	+ 1,3	+ 1,1	Deutschland
+ 0,9	+ 5,0	+ 0,4	+ 1,4	+ 9,7	- 1,1	- 2,4	- 0,3	+ 3,0	+ 2,7	+ 2,0	+ 1,3	Finnland
+ 1,2	+ 2,3	+ 2,3	+ 2,5	+ 2,0	+ 1,1	- 0,1	+ 0,6	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,9	+ 2,0	Frankreich
+ 1,6	+ 0,9	+ 4,5	+ 3,3	+ 5,2	+ 2,8	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,9	+ 3,7	+ 3,9	+ 3,6	Griechenland[5)]
+ 2,8	+ 5,7	- 0,3	+ 4,3	+ 6,9	+ 1,6	- 1,1	- 7,9	+ 5,3	+ 4,0	+ 4,7	+ 4,1	Irland
+ 1,7	+ 2,9	+ 3,1	+ 3,7	+ 6,1	+ 1,9	+ 0,2	+ 2,2	+ 2,6	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,8	Italien
+ 1,4	+ 8,2	+ 5,1	+ 3,0	+ 4,7	+ 0,3	- 1,1	+ 2,2	+ 3,8	+ 2,4	+ 2,1	+ 2,3	Luxemburg
+ 3,1	+ 5,5	+ 4,9	+ 3,9	+11,6	+ 1,4	- 1,0	+ 3,4	+ 2,3	+ 5,1	+ 3,9	+ 2,4	Niederlande
- 0,2	+ 1,3	+ 0,8	+ 1,6	+ 4,0	+ 1,6	- 0,4	+ 1,4	+ 2,0	+ 2,3	+ 1,7	+ 1,3	Österreich
+ 4,1	+ 5,2	+ 5,1	+ 2,5	+15,1	+ 2,7	+ 0,4	+ 1,2	+ 2,8	+ 4,4	+ 3,7	+ 3,3	Portugal
+ 3,1	+ 3,4	+ 3,3	+ 3,5	+ 5,5	+ 1,8	+ 0,6	+ 1,9	+ 3,5	+ 2,8	+ 3,6	+ 3,2	Spanien
+ 1,4	**+ 2,6**	**+ 2,3**	**+ 2,2**	**+ 5,1**	**- 1,8**	**+ 0,1**	**+ 1,3**	**+ 2,1**	**+ 2,4**	**+ 2,3**	**+ 2,0**	**Euro-Raum[6)]**
+ 1,4	+ 3,7	+ 1,2	+ 2,2	+ 4,1	+ 2,9	+ 1,0	+ 0,5	+ 2,7	+ 2,3	+ 2,4	+ 2,1	Dänemark
+ 5,0	+ 5,8	+ 2,1	+ 2,0	+ 4,2	+ 1,6	- 0,6	- 0,5	+ 1,3	+ 2,7	+ 2,0	+ 2,2	Schweden
+ 3,2	+ 3,1	+ 2,6	+ 2,8	+ 2,6	+ 0,2	+ 0,3	+ 1,5	+ 0,8	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,4	Vereinigtes Königreich
+ 1,9	**+ 2,8**	**+ 2,3**	**+ 2,2**	**+ 4,6**	**+ 1,2**	**+ 0,2**	**+ 1,3**	**+ 1,9**	**+ 2,2**	**+ 2,1**	**+ 1,9**	**EU-15**

Leistungsbilanzsaldo[17)]				Staatsquote[18)]				Finanzierungssaldo[19)]				Land/Ländergruppe
2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]	2000	2001	2002	2003[4)]	
+ 4,1	+ 4,0	+ 4,7	+ 4,9	49,4	49,4	50,3	51,1	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,1	- 0,1	Belgien
- 1,4	+ 0,2	+ 2,7	+ 2,4	45,7	48,3	48,5	49,2	+ 1,3	- 2,8	- 3,5	- 4,1	Deutschland
+ 7,6	+ 7,2	+ 7,6	+ 6,6	49,0	49,1	50,0	50,9	+ 7,1	+ 5,2	+ 4,2	+ 2,5	Finnland
+ 1,3	+ 1,6	+ 2,0	+ 0,8	52,6	52,5	53,5	54,7	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 4,1	Frankreich
- 6,9	- 6,2	- 6,4	- 5,5	49,8	47,8	46,9	46,3	- 1,9	- 1,5	- 1,2	- 1,7	Griechenland[5)]
- 0,4	- 0,7	- 0,7	- 0,7	32,1	33,9	33,3	34,8	+ 4,4	+ 0,9	- 0,2	- 1,0	Irland
- 0,6	- 0,1	- 0,6	- 0,8	46,9	48,5	47,7	48,5	- 0,6	- 2,6	- 2,3	- 2,7	Italien
+13,6	+ 9,0	+10,9	+10,0	38,5	39,1	44,2	48,0	+ 6,4	+ 6,1	+ 2,5	- 0,4	Luxemburg
+ 2,2	+ 2,0	+ 1,4	+ 2,4	45,3	46,6	47,5	48,5	+ 2,2	+ 0,0	- 1,6	- 2,4	Niederlande
- 2,6	- 1,9	+ 0,4	+ 0,0	52,4	51,8	51,3	51,2	- 1,5	+ 0,3	- 0,2	- 1,2	Österreich
-10,9	- 9,4	- 7,1	- 5,0	45,2	46,3	46,1	46,9	- 2,8	- 4,2	- 2,7	- 3,0	Portugal
- 3,4	- 2,8	- 2,4	- 2,9	39,8	39,5	39,8	39,8	- 0,8	- 0,3	+ 0,1	+ 0,0	Spanien
- 0,5	**+ 0,2**	**+ 1,1**	**+ 1,1**	**47,1**	**48,1**	**48,3**	**49,0**	**+ 0,2**	**- 1,6**	**- 2,2**	**- 2,9**	**Euro-Raum[6)]**
+ 1,5	+ 3,1	+ 2,5	+ 3,0	54,7	55,3	55,5	55,4	+ 2,6	+ 3,1	+ 2,1	+ 1,2	Dänemark
+ 3,9	+ 3,9	+ 4,1	+ 3,8	57,4	57,1	58,5	59,0	+ 3,4	+ 4,5	+ 1,3	+ 0,2	Schweden
- 2,1	- 1,8	- 1,8	- 2,2	39,3	40,2	40,7	42,8	+ 3,8	+ 0,7	- 1,5	- 2,9	Vereinigtes Königreich
- 0,6	**+ 0,0**	**+ 0,7**	**+ 0,7**	**46,1**	**47,1**	**47,4**	**48,4**	**+ 1,0**	**- 0,9**	**- 1,9**	**- 2,7**	**EU-15**

12) Waren und Dienstleistungen. - 13) Arbeitnehmerentgelte in Relation zum realen Bruttoinlandsprodukt. Gesamtwirtschaft. - 14) Erzeugerpreise: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich. Großhandelspreise: Österreich, Griechenland (Industriegüter). - 15) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI). - 16) 1. Halbjahr 2003 gegenüber 1. Halbjahr 2002. - 17) Leistungsbilanzsaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 18) Staatsausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH; ab 2000 mit Griechenland. - 19) Finanzierungsdefizit (-) / -überschuss (+) des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH; ab 2000 mit Griechenland. Deutschland: 2000 einschließlich UMTS-Erlöse.

Quellen: EU, OECD

125. Im Gegensatz zu früheren Jahren ging vom **Außenbeitrag** in diesem Jahr kein positiver Impuls auf die konjunkturelle Entwicklung im Euro-Raum aus. Die Exporte von Waren und Dienstleistungen stagnierten, nach einer Zunahme von 1,7 vH im Vorjahr. Durch die Ausdehnung der Importe um 1,6 vH – nach 0,1 vH im Vorjahr – verringerte sich der Außenbeitrag. Eine Ausweitung der Exporte wurde im Wesentlichen durch zwei Faktoren verhindert: Zum einen stellte sich die weltwirtschaftliche Lage als zu labil dar, so dass von außerhalb des Euro-Raums keine starken zusätzlichen Nachfrageimpulse ausgingen. Zum anderen wirkte sich die Aufwertung des Euro negativ auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen aus. Wenngleich der im Jahresverlauf starke Aufwertungsdruck zwischenzeitlich abnahm, stieg der reale effektive Wechselkurs des Euro (gegenüber 38 Handelspartnerländern) in den ersten neun Monaten des Jahres um 5,4 vH. Zwar wirkt eine Aufwertung in der Regel erst mit mehrmonatiger Verzögerung auf das Außenhandelsvolumen – insbesondere aufgrund von Währungssicherungsgeschäften und kurzfristigen Inflexibilitäten auf Seiten der ausländischen Abnehmer –, nachdem der Euro jedoch bereits im vergangenen Jahr deutlich an Wert gewonnen hatte, ergaben sich im gesamten Jahresverlauf währungsbedingte Belastungen für den Export. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass im Jahr 2003 die Lieferungen von Waren in Länder außerhalb des Währungsgebiets stärker zurückgingen als die Ausfuhren innerhalb des Euro-Raums.

Seit Beginn der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion im Jahr 1999 hat sich die regionale Verteilung des Güteraustauschs weiter zu Gunsten des Euro-Raums verschoben. Während die gesamten Warenausfuhren des Euro-Raums im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2002 um 32,7 vH zunahmen, wurden innerhalb des Euro-Raums 35,2 vH mehr Waren grenzüberschreitend gehandelt; die Ausfuhren in Drittländer erhöhten sich um 30,2 vH. Hinsichtlich der Importe war der Unterschied der Zuwachsraten zwischen den beiden Regionen mit annähernd neun Prozentpunkten noch größer. Somit konnte der Anteil der Wareneinfuhren aus dem Euro-Raum an allen Wareneinfuhren um 1,7 Prozentpunkte auf 49,0 vH zulegen, dies entspricht einem Wert von 977 Mrd Euro. Der entsprechende Anteil der Warenexporte stieg um rund einen Prozentpunkt und betrug im vergangenen Jahr erstmals mehr als 50 vH (1 078 Mrd Euro). Diese Entwicklung der regionalen Außenhandelsstruktur der Länder des Euro-Raums in den ersten vier Jahren der Europäischen Währungsunion deutet darauf hin, dass ein Ziel der Gemeinschaftswährung, die Intra-EWU-Handelsbewegungen zu intensivieren, bereits erreicht wird. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission sind je nach Ansatz zwischen 7 vH und 18 vH des zusätzlichen Handels auf den Einfluss der Währungsunion zurückzuführen. Die starke Zunahme des Gesamthandelsvolumens liefert zudem einen Hinweis darauf, dass durch die Gemeinschaftswährung zusätzlicher Handel induziert wurde. Die Daten sprechen nicht dafür, dass durch den Rückgang der währungsbedingten Transaktionskosten im Euro-Raum der Handel mit Drittstaaten in bedeutendem Maße umgelenkt wurde.

126. Auf der Entstehungsseite hat der **Dienstleistungsbereich**, aus dem rund zwei Drittel der Wertschöpfung des Euro-Raums stammen, im Vergleich zu den vergangenen Jahren an Kraft eingebüßt. Ursächlich hierfür war unter anderem, dass in den Vorjahren stärkere Impulse von Deregulierungsmaßnahmen auf den Gütermärkten – wie beispielsweise im Telekommunikationsbereich – ausgingen, als dies in diesem Jahr der Fall war. Zudem entwickelte sich der Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien seit dem Boom zu Beginn des Jahrzehnts moderater. Bremsend auf den Dienstleistungsbereich wirkten ferner die weltweiten politischen Unsicherheiten, die insbesondere die Tourismusbranche nicht unberührt ließen. Schließlich litten Finanzdienstleister unter dem starken Rückgang der Aktienkurse in den zurückliegenden Jahren. In der Folge war eine zurückhaltendere und risikoaversere Geschäftstätigkeit zu beobachten.

127. Auch die Produktion im **Verarbeitenden Gewerbe** verlief äußerst schleppend. In den ersten acht Monaten des Jahres ging die Industrieproduktion (ohne Baugewerbe) um 0,4 vH zurück; im Vorjahresvergleich entspricht dies einem Rückgang von 0,3 vH. Diese Werte korrespondierten zunächst mit schwach ausgeprägten Indikatoren des Industrievertrauens im ersten Halbjahr 2003. Erst im Herbst dieses Jahres hellten sich die Stimmungsindikatoren auf. Das Vertrauen in der Bauwirtschaft blieb weiterhin gedämpft. Dort entwickelte sich die Produktion mit einer Zunahme von 1,4 vH in den ersten sechs Monaten des Jahres nur etwas günstiger als in der Industrie; wiederum bremste die schwache deutsche Baukonjunktur maßgeblich. Belastend wirkten neben den Konsolidierungsprozessen in den öffentlichen Haushalten einiger Länder die pessimistischen Konjunkturerwartungen der Unternehmen wie der privaten Haushalte, die sich in der Folge bei Bauvorhaben zurückhielten.

128. Die Lage der **öffentlichen Finanzen** in den Ländern des Euro-Raums hat sich als Folge der konjunkturellen Schwäche weiter verschlechtert; mit Ausnahme von Finnland und Spanien wiesen im Jahr 2003 die öffentlichen Haushalte aller Mitgliedsländer negative Finanzierungssalden auf (Tabelle 11). Damit verfehlten beinahe sämtliche Länder die Vorgaben ihrer aktuellen Stabilitätsprogramme, denen zu optimistische Konjunkturerwartungen zugrunde lagen. Das aggregierte Defizit der Länder des Euro-Raums, das bereits im vergangenen Jahr auf 2,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt angestiegen war, verschlechterte sich noch einmal und betrug in diesem Jahr 2,9 vH. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Defizitausweitung – mit Ausnahme von Frankreich – überwiegend konjunkturell bedingt ist. Das konjunkturbereinigte Defizit sank gemäß Berechnungen der Europäischen Kommission in diesem Jahr leicht um 0,1 Prozentpunkte auf 2,3 vH. Damit stellt sich die Haushaltssituation für die meisten der-

Tabelle 11

Finanzplanung der öffentlichen Hand in den Ländern der Europäischen Union

Länder	Finanzierungssaldo[1]						Schuldenstand[2]					
	Ist		Planung[3]				Ist		Planung[3]			
	2002	2003[4]	2003	2004	2005	2006	2002	2003[4]	2003	2004	2005	2006
Belgien	+ 0,1	- 0,1	+ 0	+ 0,3	+ 0,5	.	106,1	103,9	102,3	97,9	93,6	.
Deutschland	- 3,5	- 4,1	- 2,8	- 1,5	- 1,0	+ 0	60,8	64,2	61,5	60,5	59,5	57,5
Finnland	+ 4,2	+ 2,5	+ 2,7	+ 2,1	+ 2,6	+ 2,8	42,7	39,2	41,9	41,9	41,4	40,7
Frankreich	- 3,1	- 4,1	- 2,6	- 2,1	- 1,6	- 1,0	59,0	62,0	59,1	58,9	58,3	57,0
Griechenland	- 1,2	- 1,7	- 0,9	- 0,4	+ 0,2	+ 0,6	104,7	98,6	100,2	96,1	92,1	87,9
Irland	- 0,2	- 1,0	- 0,7	- 1,2	- 1,2	.	32,4	32,4	34,0	34,5	34,9	.
Italien	- 2,3	- 2,7	- 1,5	- 0,6	- 0,2	+ 0,1	106,7	105,9	105,0	100,4	98,4	96,4
Luxemburg	+ 2,4	- 0,4	- 0,3	- 0,7	- 0,1	.	5,7	5,9	4,1	3,8	2,9	.
Niederlande	- 1,6	- 2,4	- 1,0	- 0,7	- 0,4	+ 0,1	52,4	53,7	51,2	49,0	47,4	45,3
Österreich	- 0,2	- 1,2	+ 0	+ 0,2	+ 0,5	.	66,7	66,5	57,2	54,7	52,1	.
Portugal	- 2,7	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,1	- 0,5	58,1	59,6	58,7	57,5	55,3	52,6
Spanien	+ 0,1	+ 0,0	+ 0	+ 0	+ 0,1	+ 0,2	53,8	50,6	53,1	51,0	49,0	46,9
Euro-Raum	**- 2,2**	**- 2,9**	**- 1,8**	**- 1,1**	**- 0,7**	**.**	**69,0**	**70,2**	**68,6**	**66,8**	**65,4**	**.**
Dänemark	+ 1,9	+ 1,2	+ 2,2	+ 2,5	+ 2,4	+ 2,2	45,5	43,0	42,1	39,2	36,7	24,6
Schweden	+ 1,3	+ 0,2	+ 1,5	+ 1,6	.	.	52,7	50,7	50,9	49,3	.	.
Vereinigtes Königreich	- 1,5	- 2,9	- 2,2	- 1,7	- 1,6	- 1,6	38,5	39,7	38,8	38,9	38,9	39,1

1) Finanzierungsdefizit (-) / -überschuss (+) des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 2) Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH gemäß Maastricht-Vertrag. - 3) Gemäß den Stabilitätsprogrammen der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion sowie den Konvergenzprogrammen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom Oktober 2002 bis Januar 2003. - 4) Eigene Schätzung.

Quelle: EU

jenigen Länder, deren Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre bereits zu einem (nahezu) ausgeglichenen konjunkturbereinigten Haushalt führten, als verhältnismäßig unproblematisch dar. Im Zuge der Ausweitung der nicht bereinigten Defizite stieg nach Jahren der Rückführung die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erstmals wieder. Der aggregierte öffentliche Schuldenstand der Länder des Euro-Raums erhöhte sich um 1,2 Prozentpunkte und betrug in diesem Jahr 70,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

129. Deutschland und Frankreich überschritten – zum wiederholten Male – die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von 3 vH. Auch die Schuldenstände nahmen in diesen Ländern besonders stark zu. Durch einen Zuwachs der Schuldenstandsquote um 3,0 Prozentpunkte stieg die gesamtstaatliche Verschuldung in Frankreich in diesem Jahr auf 62,0 vH und lag damit erstmals oberhalb der Grenze von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; in Deutschland nahm die entsprechende Quote um 3,4 Prozentpunkte auf 64,2 vH zu.

130. Bereits im November vergangenen Jahres als – auf Basis der Herbstvorausschätzungen der Europäischen Kommission und zuvor durch eine entsprechende Meldung des Bundesfinanzministers – deutlich wurde, dass Deutschland im Jahr 2002 das 3-vH-Kriterium verfehlen würde – das Defizit belief sich schließlich auf 3,5 vH –, verabschiedete die Brüsseler Behörde einen Bericht zur Lage der Staatsfinanzen in Deutschland und leitete damit ein **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit** gemäß Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag ein. Anfang Januar 2003 legte die Europäische Kommission in einem weiteren Schritt gemäß Artikel 104 Absatz 5 EG-Vertrag dem ECOFIN-Rat eine Stellungnahme vor, in der sie zu dem Schluss kam, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestehe. Der ECOFIN-Rat schloss sich wenig später dieser Auffassung an und führte das Strafverfahren fort. Deutschland wurde eine Frist bis zum 21. Mai dieses Jahres gesetzt, wirksame Maßnahmen zur Rückführung des Haushaltsfehlbetrags zu ergreifen. Es wurde betont, dass das übermäßige Defizit weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die Deutschland nicht zu vertreten habe, noch aus einer (ernsten) Rezession resultiere. Vielmehr seien die Ursachen in einem seit dem Jahr 2000 gestiegenen konjunkturbereinigten Defizit, in einer Unterschätzung der Folgen der Körperschaftsteuerreform und in Ausgabenüberschreitungen insbesondere im Gesundheitswesen zu suchen. Deutschland erhielt die Auflage, das öffentliche Defizit im Jahr 2003 zurückzuführen, jedoch nur, falls der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts nicht deutlich schlechter

ausfällt als im Haushalt unterstellt – seinerzeit rechnete die deutsche Bundesregierung mit einer Rate von 1 vH.

Für den Fall, dass nach 2003 auch im kommenden Jahr die Grenze von 3 vH überschritten werden sollte, drohen Deutschland gemäß Artikel 104 Absatz 11 EG-Vertrag prinzipiell Sanktionen; im Regelfall sollen dies unverzinsliche Einlagen beziehungsweise Geldbußen in Höhe von bis zu 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sein. Eine derartige Sanktion würde indes erst einige Jahre nach dem Auftreten des Defizits fällig, da Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, die Artikel 104 EG-Vertrag konkretisiert, vorsieht, dass die Korrektur eines übermäßigen Defizits nicht im Folgejahr der Realisierung, sondern erst im Folgejahr der Feststellung erreicht werden soll. Gegenwärtig ruht das Defizitverfahren gegen Deutschland. Ein derartiges Verfahren wird beendet, sobald das betroffene Land die 3-vH-Grenze erstmals wieder unterschreitet, unabhängig davon, in welchem Stadium des Sanktionsverfahrens es sich befindet.

Neben Deutschland wurde auch gegen Frankreich, das im Jahr 2002 eine gesamtstaatliche Defizitquote von 3,1 vH aufwies, ein Verfahren bei übermäßigem Defizit eingeleitet. Zuvor hatte die Europäische Kommission in ihrer Bewertung des aktualisierten französischen Stabilitätsprogramms mangelnde Anstrengungen zur Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits in Frankreich kritisiert. In der Feststellung eines übermäßigen Defizits durch die Europäische Kommission und den ECOFIN-Rat wurde betont, dass die schwache konjunkturelle Entwicklung allein die Ausweitung der Neuverschuldung nicht erklären könne und es sich hierbei mithin nicht um ein vorübergehendes Phänomen handele. Vielmehr seien Ausgabenüberschreitungen und Steuersenkungen in Höhe eines halben Prozentpunkts in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt die Hauptursachen; die Verschlechterung der französischen Haushaltslage im Jahr 2002 sei zu zwei Dritteln auf einen Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits zurückzuführen. Frankreich wurde zunächst aufgefordert, das übermäßige Defizit so rasch wie möglich, spätestens im kommenden Jahr zurückzuführen – später wurde diese Frist bis zum Jahr 2005 verlängert – und bis zum 3. Oktober dieses Jahres entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Im Gegensatz zu Deutschland weigerte sich die französische Regierung jedoch wiederholt, für dieses Jahr Anstrengungen zur Haushaltssanierung zu unternehmen; dies schloss auch die Ablehnung ein, das konjunkturbereinigte Defizit – wie im vergangenen Herbst von der Europäischen Kommission angemahnt – jährlich um 0,5 Prozentpunkte zu verringern. Erst für das Jahr 2005 strebe man eine Rückführung unter das Limit von 3 vH an.

Anfang Oktober dieses Jahres wurde das Defizitverfahren gegen Frankreich fortgeführt, indem die Europäische Kommission feststellte, dass Frankreich keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe, das gesamtstaatliche konjunkturbereinigte Defizit zurückzuführen. Dieser Entschließung zufolge sollte Frankreich, neue Maßnahmen ergreifen, um das Haushaltsdefizit zu verringern. Unter Berücksichtigung der konjunkturellen Schwäche in diesem Jahr wurde Frankreich dabei zugestanden, erst im Jahr 2005 das Defizit unter die Marke von 3 vH zu führen. Gleichzeitig ist die Auflage seitens der Europäischen Kommission vorgesehen, das konjunkturbereinigte Defizit im kommenden Jahr um einen Prozentpunkt zu verringern – zuvor waren 0,5 Prozentpunkte gefordert worden, der französische Haushaltsentwurf sah einen Wert von 0,7 Prozentpunkte vor. Zudem soll Frankreich verpflichtet werden, etwaige gegenüber den Erwartungen höhere Einnahmen im kommenden Jahr zum Defizitabbau zu verwenden und das konjunkturbereinigte Defizit schneller zurückzuführen. Darüber hinaus soll Frankreich der Europäischen Kommission bis zum 15. Dezember dieses Jahres einen Bericht vorlegen, aus dem hervorgeht, welche konkreten Maßnahmen zum Abbau des Haushaltsfehlbetrags ergriffen werden sollen. Der ECOFIN-Rat, der über diese Empfehlung der Europäischen Kommission entscheiden muss, hat eine Beschlussfassung innerhalb der vorgesehenen Frist gemieden und diese am 4. November auf Ende November vertagt (Ziffer 426).

Auch die Lage der öffentlichen Finanzen in Italien war Gegenstand der Kritik durch die Europäische Kommission. Es wurde bemängelt, dass die Einhaltung der 3-vH-Grenze wesentlich durch kurzfristige Einmalmaßnahmen wie Veräußerungen und Verbriefungen von Immobilien erreicht würde und der Konsolidierungspfad für die folgenden Jahre zu vage formuliert sei. Zudem wurden die von der italienischen Regierung im Stabilitätsprogramm zugrunde gelegten Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts als zu optimistisch betrachtet. In der Folge sah die Europäische Kommission die Gefahr, dass Italien im Jahr 2004 das Limit von 3 vH überschreiten könnte.

131. Die verschlechterte Haushaltssituation vor allem in den großen Ländern des Euro-Raums, die bisher unzureichend konsolidiert haben, löste eine heftige **Diskussion um Modifikationen des Stabilitäts- und Wachstumspakts** aus (Ziffern 434 ff.). Die Europäische Kommission signalisierte bereits im Jahr 2002 die Bereitschaft, die Regelungen des Pakts flexibler anzuwenden als zuvor sowie die Grenze von 3 vH nicht mehr als alleiniges Kriterium zur Einleitung eines Defizitverfahrens heranzuziehen. Sie weist nunmehr darauf hin, dass im Rahmen der mittelfristigen Konsolidierung unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung die Reduktion des konjunkturbereinigten Defizits um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr Vorrang vor der jährlichen Rückführung des nominalen Defizits habe. In diesem Zusammenhang wurde Deutschland ausdrücklich zugestanden, der Gefahr einer erneuten Überschreitung der Defizitgrenze in diesem Jahr nicht entgegenwirken zu müssen, falls – und dies ist eingetreten – der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts deutlich unter der im Haushalt 2003 unterstellten Rate von 1 vH liegen würde. Auch kann unter Umständen eine vorübergehende Verschlechterung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos in einem Mitgliedstaat hingenommen werden, falls diese Verschlechterung als Folge einer umfangreichen Strukturreform auftritt und die 3-vH-Grenze nicht überschritten wird. Ferner ist die Europäische Kommission bestrebt, künftig stärker das Kriterium des Schulden-

stands zu berücksichtigen. Sie behält sich daher vor, auch gegen hochverschuldete Länder, die ihren Schuldenstand nicht rasch genug unter die Grenze von 60 vH zurückführen, ein Defizitverfahren gemäß Artikel 104 EG-Vertrag einzuleiten. In Ländern hingegen, deren gesamtstaatliche Verschuldung deutlich unter dem Referenzwert von 60 vH liegt, könnten längerfristige geringe Abweichungen von der Anforderung eines (nahezu) ausgeglichenen Haushalts toleriert werden. Mit dieser Flexibilisierung gibt die Europäische Kommission zusätzlichen Spielraum, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, kommt Kritikern entgegen, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt als zu starr erachten, und versucht somit, Bestrebungen entgegenzuwirken, den Pakt grundlegend zu verändern oder gar abzuschaffen.

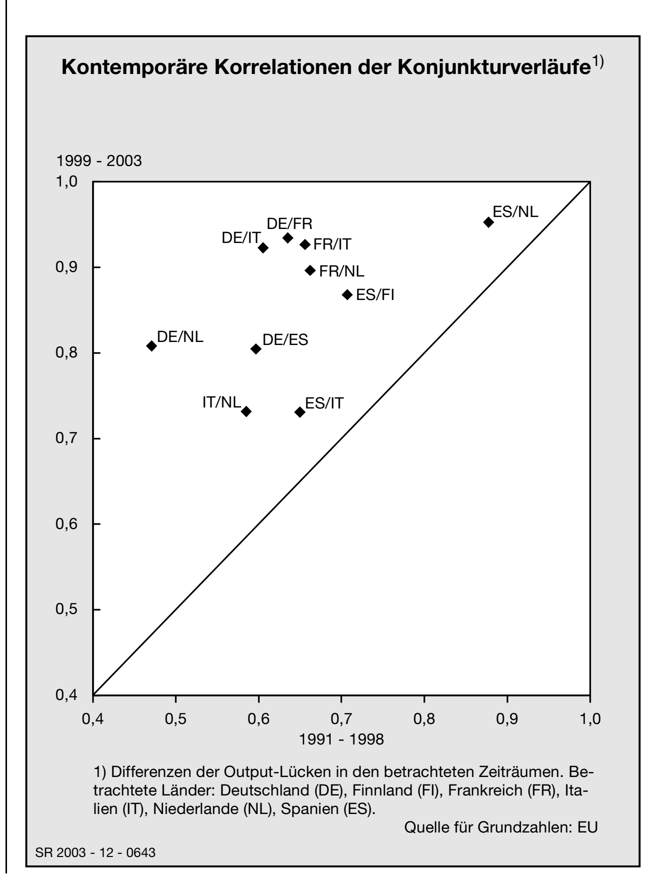
132. Bereits im Vorfeld der Europäischen Währungsunion war, im Vergleich zu den siebziger und achtziger Jahren, eine **Stärkung des Konjunkturverbunds** zwischen den Ländern des Euro-Raums zu beobachten (JG 98 Ziffern 266 ff.). Eine weitgehend symmetrische Einkommensentwicklung, die sich in einem Gleichlauf der Konjunkturen ausdrückt, ist eine wichtige Voraussetzung für die Vorteilhaftigkeit eines einheitlichen Währungsgebiets. Dies ist damit zu begründen, dass im Falle asymmetrischer Schocks oder erheblicher Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen bei geringer Mobilität und Flexibilität der Arbeitskräfte nominale Wechselkursänderungen eine rasche Stabilisierung bewirken können. Diesen wichtigen Anpassungsmechanismus gibt es in der Währungsunion aber nicht. Ferner besteht – abhängig von der Homogenität des geldpolitischen Transmissionsmechanismus – die Gefahr, dass eine gemeinsame Geldpolitik, die sich am Währungsgebiet als Ganzem orientiert, für einige Länder suboptimal sein könnte. Für diejenigen Mitgliedsländer, die sich am oberen Rand des Konjunkturspektrums befinden, wäre die Geldpolitik gegebenenfalls zu expansiv ausgerichtet, für jene am unteren Rand zu restriktiv. Auch die Homogenität der Inflationsraten zwischen den Mitgliedsländern wird durch einen Gleichlauf der Konjunkturzyklen erhöht: Je weniger die Output-Lücken in den einzelnen Ländern zu einem jeweiligen Zeitpunkt differieren, desto geringer sind die Unterschiede hinsichtlich des konjunkturbedingten Einflusses auf die Inflation.

133. Zur Analyse der Veränderung des Konjunkturverbunds zwischen den Ländern des Euro-Raums seit Beginn der Europäischen Währungsunion wird auf zwei Maße abgestellt. Zum einen wird untersucht, ob die kontemporären Korrelationen der Konjunkturverläufe seit dem Jahr 1999 zugenommen haben. Zum anderen wird mittels dynamischer Korrelationen betrachtet, wie sich der konjunkturelle Vorlauf oder Nachlauf verändert hat. Dabei dient die Output-Lücke als Maß für die Konjunkturkomponente. Die zwei miteinander verglichenen Untersuchungszeiträume umfassen die Jahre 1991 bis 1998 sowie 1999 bis 2003 (2. Quartal).

Verwendet werden saisonbereinigte Quartalsdaten von Eurostat für das Bruttoinlandsprodukt, die Konsumausgaben, die Bruttoanlageinvestitionen sowie die Exporte von Waren und Dienstleistungen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich der betrachtete Länderkreis auf Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und die Niederlande. Diese fünf Volkswirtschaften erwirtschaften rund 87 vH des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums. Zur Ermittlung der Output-Lücken werden die logarithmierten Quartalsdaten für die einzelnen Aggregate mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters (HP-Filter) in eine Trendkomponente und eine Konjunkturkomponente zerlegt. Als Glättungsparameter wird – wie für Quartalsdaten üblich – der Wert 1600 gewählt. Dabei entspricht die Output-Lücke der Differenz zwischen den Ausgangsdaten und den durch den HP-Filter geglätteten Werten.

134. Schon vor Beginn der Europäischen Währungsunion wiesen die Konjunkturverläufe der einzelnen Länder – mit Korrelationskoeffizienten in einer Bandbreite von 0,47 für Deutschland und die Niederlande bis 0,88 für Spanien und die Niederlande – vergleichsweise enge Zusammenhänge auf. In Bezug auf Deutschland ist zu bemerken, dass durch die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur ab Ende 1991 die bilateralen Korrelationen für die Jahre 1991 bis 1998 tendenziell geringer ausfallen als zwischen den übrigen Ländern. Für die zweite Periode nach Beginn der Europäischen Währungsunion ist für alle Länderpaare eine deutliche Zunahme der Korrelationen zu beobachten; Koeffizienten von bis zu 0,95 weisen auf einen ausgeprägten kontemporären Verbund der Konjunkturverläufe hin (Schaubild 11).

Schaubild 11



1) Differenzen der Output-Lücken in den betrachteten Zeiträumen. Betrachtete Länder: Deutschland (DE), Finnland (FI), Frankreich (FR), Italien (IT), Niederlande (NL), Spanien (ES).

Quelle für Grundzahlen: EU

SR 2003 - 12 - 0643

Allerdings werden mit diesem Maß die sich über mehrere Quartale erstreckenden Zusammenhänge, das heißt die dynamischen Beziehungen, nicht erfasst. Diese können mit Hilfe von dynamischen Korrelationen gemessen werden. Hier wird der Zusammenhang der Output-Lücken eines Landes mit den um bis zu acht Quartale verzögerten oder vorlaufenden Output-Lücken eines anderen Landes betrachtet. Dabei deutet eine hohe Korrelation zwischen dem Konjunkturverlauf des ersten Landes und dem entsprechenden vorlaufenden Wert des anderen Landes auf einen Nachlauf des zweiten Landes hin; so läuft beispielsweise in der Periode ab 1999 die italienische der spanischen und der niederländischen Konjunktur leicht nach. Diese Analyse zeigt insgesamt eine Stärkung des konjunkturellen Gleichlaufs zwischen den betrachteten Ländern (Schaubild 12).

Betrachtet man die einzelnen Hauptaggregate des Bruttoinlandsprodukts, so zeigt sich ein weniger einheitliches Bild. Während sich die Zusammenhänge bei den Bruttoanlageinvestitionen ähnlich darstellen wie beim Bruttoinlandsprodukt, zeigen die Exporte erst seit Beginn der Europäischen Währungsunion einen ausgeprägten Gleichlauf; die kontemporären Korrelationen liegen jeweils über denen der neunziger Jahre. Diese Entwicklung ist aufgrund der Absenz von bilateralen Wechselkursveränderungen seit dem Jahr 1999 nicht verwunderlich. Betrachtet man die dritte Hauptverwendungskomponente, die Konsumausgaben, so wird deutlich, dass sich der Zusammenhang in diesem Bereich zwar verstärkt hat, zwischen einigen Ländern jedoch bis heute noch nicht von einem ausgeprägten Verbund gesprochen werden kann.

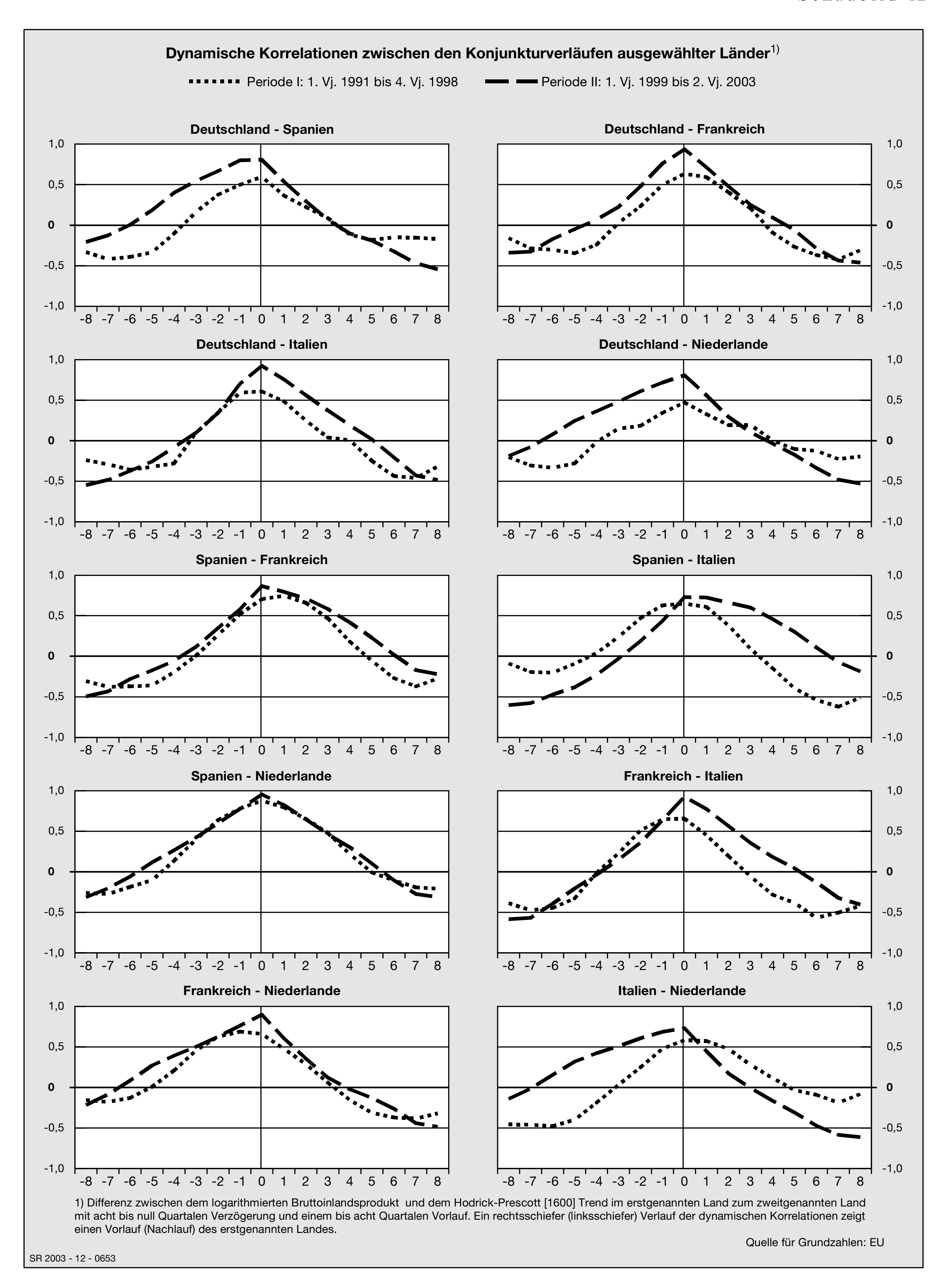
135. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die zweite Periode von 1999 bis Mitte 2003 mit nur 18 beobachteten Quartalen sehr kurz ist und dass die Konjunktur im Euro-Raum seit dem Jahr 2000 wesentlich durch symmetrische Schocks wie den Abschwung in den Vereinigten Staaten oder die Ölpreisentwicklung beeinflusst war. Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Gleichlauf zwischen den Konjunkturverläufen in den betrachteten Ländern seit Beginn der Europäischen Währungsunion zugenommen hat. Sowohl die kontemporären Korrelationen als auch die dynamischen Korrelationen zeigen einen enger werdenden Konjunkturverbund seit dem Jahr 1999 an. Insoweit ist die Aufgabe der Europäischen Zentralbank, eine gemeinschaftsorientierte Geldpolitik zu betreiben, bislang von parallelen Konjunkturverläufen begünstigt worden. Die Analyse zeigt auch, dass sich der Euro-Raum in dieser Hinsicht in den vergangenen Jahren weiter in Richtung eines homogeneren Währungsraums entwickelt haben dürfte.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vereinigten Königreich

136. Die konjunkturelle Lage stellte sich auch im Jahr 2003 im Vereinigten Königreich deutlich besser dar als im Euro-Raum. Das **Bruttoinlandsprodukt** nahm in diesem Jahr um 2,0 vH zu, nach 1,7 vH im Vorjahr. Die Privaten Konsumausgaben – weiterhin Stütze der Konjunktur – entwickelten sich mit einer Zuwachsrate von 2,4 vH schwächer als im Vorjahr (3,6 vH). Neben den niedrigen Zinsen wirkten bei breit gestreutem Immobilienbesitz die nach wie vor gestiegenen Hauspreise unterstützend, da sie für das Gros der Konsumenten abermals einen positiven Vermögenseffekt bedeuteten und die Möglichkeiten zur Aufnahme von Konsumentenkrediten verbesserten. Allerdings verlief die Hauspreisentwicklung im Jahr 2003 langsamer als zuvor – die monatlichen Preissteigerungen fielen mit einer durchschnittlichen Rate von 1,3 vH in den ersten zehn Monaten des Jahres um rund ein Drittel niedriger aus als im Vorjahr –, was die Gefahr plötzlicher Preisrückgänge mindert.

Weitere Unterstützung erhielt der private Konsum von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Im Gegensatz zum Euro-Raum stieg im Vereinigten Königreich die Beschäftigung in diesem Jahr weiter an und erhöhte sich um 0,7 vH. Die Arbeitslosenquote, berechnet nach der von der Europäischen Union verwendeten Definition, sank gegenüber dem Vorjahr leicht auf 5,0 vH. Allerdings entfiel ein Großteil des Beschäftigungsaufbaus auf den öffentlichen Bereich und hier vor allem auf das Gesundheitswesen. So waren die Ausgaben des Staates auch die zweite wichtige Stütze der Konjunktur. Neben den Konsumausgaben (+ 3,7 vH) erhöhte der Staat vor allem seine Investitionen stark (+ 29 vH) und setzte damit die im Vorjahr eingeleitete finanzpolitische Kehrtwende fort. Die höhere Staatstätigkeit resultierte neben einer Expansion der Militärausgaben vor allem in der ersten Jahreshälfte daher, dass die bereits zuvor eingeleiteten Anstrengungen zur Verbesserung des staatlichen Gesundheitssystems und der öffentlichen Infrastruktur fortgesetzt wurden. Mit einem Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt von immer noch weniger als 2 vH befand sich das Vereinigte Königreich gleichwohl noch leicht unterhalb des Durchschnitts des Euro-Raums. In Folge der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben verschlechterte sich der Finanzierungssaldo des Staates weiter und belief sich in diesem Jahr auf – 2,9 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nach – 1,3 vH im Vorjahr. Als Nicht-Mitglied der Europäischen Währungsunion hätte das Vereinigte Königreich jedoch auch bei einer Defizitquote von über 3 vH keine Sanktionen seitens der Europäischen Union zu befürchten. Bremsend auf die konjunkturelle Entwicklung wirkten die privaten Investitionen und der Außenbeitrag. Trotz gesunkener Zinsen verhielten sich die Unternehmen sehr zurückhaltend und ließen ihr Investitionsniveau im Vergleich zum Vorjahr konstant. Hier spiegelten sich die nach wie vor dümpelnde Industrieproduktion, die in den ersten acht Monaten des Jahres um 0,5 vH zurückging, und die schwache Exportentwicklung im Zuge konjunktureller Schwächen in anderen Regionen der Welt wider. Die Ausfuhr nahm mit einer Rate von 0,7 vH in diesem Jahr sogar ab; die Einfuhr wurde um 0,9 vH gesteigert; der Außenbeitrag fiel wie schon in den Vorjahren negativ aus.

Schaubild 12



1) Differenz zwischen dem logarithmierten Bruttoinlandsprodukt und dem Hodrick-Prescott [1600] Trend im erstgenannten Land zum zweitgenannten Land mit acht bis null Quartalen Verzögerung und einem bis acht Quartalen Vorlauf. Ein rechtsschiefer (linksschiefer) Verlauf der dynamischen Korrelationen zeigt einen Vorlauf (Nachlauf) des erstgenannten Landes.

Quelle für Grundzahlen: EU

SR 2003 - 12 - 0653

Vor dem Hintergrund der zunächst etwas zurückhaltenderen Konjunkturentwicklung senkte die **Bank of England** den Leitzins im Februar und Juli dieses Jahres um insgesamt 50 Basispunkte auf 3,5 %; dies war der tiefste nominale Leitzinssatz seit dem Jahr 1954. Zwar lag der für die Notenbank relevante Verbraucherpreisindex RPIX bis September dieses Jahres stets über der Zielmarke von 2,5 vH, die Bank of England vertrat jedoch zunächst die Ansicht, dass die moderaten Zinssenkungen langfristig nicht dazu führten, die Inflationserwartungen und nachfolgend die Inflationsraten zu erhöhen. Erst als sich im Herbst dieses Jahres die Inflationsrisiken konjunkturbedingt erhöhten, leitete die britische Notenbank mit einer Erhöhung des Repro-Satzes um 25 Basispunkte eine Zinswende ein.

Seit Ende des Jahres 2003 zieht die Bank of England nicht mehr den nationalen Konsumentenpreisindex (RPIX) als Maßstab ihrer Geldpolitik heran, sondern orientiert sich wie die Europäische Zentralbank am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Zugleich wurde der numerische Wert des Inflationsziels herabgesetzt. Die Unterschiede zwischen beiden Indizes machten in den vergangenen Jahren jeweils mehrere zehntel Prozentpunkte aus. Ursächlich hierfür war vor allem, dass Immobilienpreise im HVPI ein geringeres Gewicht aufweisen als im RPIX und dies insbesondere bei den stark gestiegenen Hauspreisen im Vereinigten Königreich in den vergangenen Jahren beträchtlich zu Buche schlug. Zudem spielen bei der geometrischen Mittelung der Preissteigerungsraten im HVPI Ausreißer eine geringere Rolle als bei der arithmetischen Mittelwertberechnung des RPIX.

Am 9. Juni dieses Jahres beschloss die britische Regierung, weiterhin von einem Beitritt zur Europäischen Währungsunion abzusehen und kein Referendum über diese Frage abzuhalten. Wenngleich ein prinzipieller Nutzen der Euro-Einführung für das Vereinigte Königreich konzediert wurde, sei ein Beitritt zur Währungsunion zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorteilhaft. Auf Grundlage von 18 Studien entschied die Regierung, dass vier der fünf von ihr aufgestellten so genannten ökonomischen Kriterien derzeit nicht erfüllt seien. Allein die Wettbewerbsfähigkeit des britischen Finanzsektors würde gegenwärtig Vorteile aus einer Ausweitung der Gemeinschaftswährung auf das Vereinigte Königreich haben. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass sich eine künftige Überprüfung der Beitrittsfähigkeit auf zwei Kriterien beschränken werde. Erstens: Sind die Konjunkturzyklen und ökonomischen Strukturen beider Währungsräume kompatibel, so dass beide Ökonomien dauerhaft mit einem einheitlichen Zinssatz leben könnten? Zweitens: Verfügt man, sollten Schwierigkeiten auftreten, über genügend Flexibilität, diese zu lösen? Wann eine nächste Überprüfung stattfinden soll, ist offen.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsländern

137. Auch im Jahr 2003 zeigten sich die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer verhältnismäßig robust gegenüber der konjunkturellen Flaute im Euro-Raum. Das **Bruttoinlandsprodukt** der acht Staaten nahm in diesem Jahr insgesamt um 3,1 vH und damit etwas stärker als im Vorjahr zu. Der realwirtschaftliche Aufholprozess gegenüber den Ländern des Euro-Raums setzte sich fort. Jedoch fiel der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in den meisten Beitrittsländern etwas geringer aus als im Jahr 2002, und der stärkere Zuwachs in der gesamten Region war im Wesentlichen durch die positive Entwicklung in Polen begründet (Tabelle 12). Diese mit Abstand größte Volkswirtschaft der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer, in der die Konjunktur in den Vorjahren äußerst schwach verlaufen war, näherte sich mit einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um 3,1 vH langsam wieder den Raten Ende der neunziger Jahre an. Die baltischen Staaten waren mit Zuwachsraten zwischen 4,7 vH und 6,5 vH weiterhin die sich am dynamischsten entwickelnden Länder. Allerdings befinden sich diese Staaten hinsichtlich ihrer Einkommensposition noch immer auf dem niedrigsten Niveau aller Beitrittsländer. Wie schon in den Vorjahren wurde die gesamtwirtschaftliche Position der mittel- und osteuropäischen Länder durch den Prozess des Beitritts zur Europäischen Union unterstützt. Gleichwohl sollte nicht erwartet werden, dass diese Länder im kommenden Jahr allein durch den formalen Beitritt einen bedeutenden Wachstumsschub erfahren werden. Die Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union begann vor mehr als zehn Jahren; bereits während der Vor-Beitrittsphase wurden Güterhandel und Kapitalverkehr weitgehend liberalisiert, und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern, die tendenziell eine bremsende Wirkung auf ihre wirtschaftliche Entwicklung hätte, bleibt auch nach dem 1. Mai 2004 zunächst ausgesetzt.

Die **Privaten Konsumausgaben** stellten wiederum die wichtigste Stütze der Wirtschaftsentwicklung in den Beitrittsländern dar; sie nahmen in diesem Jahr um 4,5 vH zu. Neben weiter gesunkenen Zinsen war dies darauf zurückzuführen, dass der Abbau der **Beschäftigung** zum Stillstand kam; nach einem Rückgang von 0,6 vH im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote stieg jedoch weiter leicht an und betrug im Jahresdurchschnitt 15,0 vH (gemäß Definition der Europäischen Union). Aufgrund der starken Produktivitätszuwächse in den Beitrittsländern bestehen weiterhin hohe Beschäftigungsschwellen, so dass die beachtlichen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts bisher nicht ausreichend waren, um die Beschäftigung zu erhöhen. Die **Investitionstätigkeit** wurde in diesem Jahr wieder ausgeweitet (2,4 vH). Hier spiegeln sich die nach wie vor reichlich fließenden ausländischen Direktinvestitionen sowie die Vorbereitungen auf den EU-Beitritt wider.

Die Beitrittsländer konnten trotz der konjunkturellen Flaute in den Partnerländern – rund zwei Drittel der **Exporte** entfallen auf die Europäische Union – ihre Exportposition stärken. Unterstützung erfuhr die Ausfuhr von den Abwertungen einiger Währungen. So gaben in den ersten zehn Monaten des Jahres der ungarische Forint um 8,4 vH und der polnische Zloty um 15,3 vH gegenüber dem Euro nach. Bei gleichzeitig weiterhin hohen Importzuwächsen blieben die Leistungsbilanzen – mit Ausnahme Sloweniens – jedoch mit einem durchschnittlichen negativen Saldo von 4,2 vH in Relation zum

Tabelle 12

Wirtschaftsdaten für ausgewählte mittel- und osteuropäische Länder

	Jahr	Bulgarien	Estland	Lettland	Litauen	Polen	Rumänien	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn
Bruttoinlandsprodukt, real[1]	2000	5,4	7,3	6,8	4,0	4,0	2,2	2,2	4,1	3,3	5,2
	2001	4,1	6,5	7,9	6,5	1,0	5,7	3,3	2,9	3,1	3,9
	2002	4,8	6,0	6,1	6,7	1,4	4,9	4,4	3,0	2,0	3,5
	2003[2]	4,5	4,7	5,9	6,5	3,1	4,5	3,9	2,4	2,2	2,9
Bruttoinlandsprodukt[3] pro Kopf											
- in Kaufkraftstandards (KKS)	2000	5 780	9 080	6 970	7 990	9 150	5 290	10 660	15 890	12 700	11 240
	2001	5 750	9 360	7 840	8 880	9 430	5 620	11 200	16 830	13 810	12 270
	2002	5 940	10 020	8 460	9 390	9 460	5 890	11 350	17 710	14 370	13 420
- EU-15 = 100 (vH)[4]	2000	25,5	40,1	30,7	35,2	40,4	23,3	47,0	70,1	56,0	49,6
	2001	24,6	40,1	33,6	38,0	40,4	24,1	48,0	72,1	59,1	52,5
	2002	24,7	41,7	35,2	39,1	39,4	24,5	47,3	73,7	59,8	55,9
- in Euro	2000	1 680	4 070	3 280	3 460	4 610	1 800	4 059	10 270	5 430	4 960
	2001	1 930	4 580	3 650	3 810	5 290	2 000	4 340	10 920	6 220	5 680
	2002	2 110	5 070	3 820	4 220	5 180	2 160	4 680	11 700	7 210	6 780
Verbraucherpreise (HVPI)[1]	2000	10,3	3,9	2,6	0,9	10,1	45,7	12,2	8,9	3,9	10,0
	2001	7,4	5,6	2,5	1,3	5,3	34,5	7,0	8,6	4,5	9,1
	2002	5,8	3,6	2,0	0,4	1,9	22,5	3,3	7,5	1,4	5,2
	2003[2]	3,0	1,7	2,6	- 0,9	0,7	15,5	8,1	5,8	0,1	4,7
Finanzierungssaldo des Staates[5]	2000	- 0,5	- 0,3	- 2,7	- 2,3	- 2,5	- 4,6	- 13,5	- 3,1	- 4,0	- 3,0
	2001	0,2	0,3	- 1,6	- 2,2	- 3,1	- 3,3	- 7,2	- 1,3	- 5,8	- 4,2
	2002	- 0,7	0,9	- 3,0	- 1,7	- 3,9	- 2,6	- 7,2	- 2,3	- 7,1	- 9,2
	2003[2]	- 0,6	- 0,1	- 2,8	- 2,4	- 4,4	- 2,7	- 5,0	- 1,9	- 7,8	- 5,2
Bruttoschuldenstand des Staates[5]	2000	73,6	5,0	13,9	24,3	37,2	23,9	46,9	26,4	16,6	55,5
	2001	66,2	4,7	15,7	23,4	37,2	23,1	48,8	25,9	23,3	53,4
	2002	53,2	5,7	15,2	22,7	41,6	22,7	44,3	27,0	27,1	56,3
	2003[2]	50,8	5,4	16,7	23,3	45,1	21,5	45,1	27,4	30,7	57,9
Leistungsbilanzsaldo[5]	2000	- 5,5	- 5,8	- 6,9	- 6,0	- 6,1	- 4,1	- 2,5	- 2,8	- 5,3	- 6,3
	2001	- 6,1	- 6,0	- 9,6	- 4,8	- 2,9	- 5,6	- 7,4	0,1	- 6,2	- 3,4
	2002	- 4,7	- 12,3	- 7,8	- 5,4	- 3,5	- 3,5	- 8,1	1,7	- 5,3	- 4,0
	2003[2]	- 5,8	- 15,0	- 8,8	- 5,6	- 3,0	- 4,0	- 3,8	0,5	- 6,5	- 6,1
Arbeitslosenquote (vH)[6]	2000	16,4	12,5	13,7	15,7	16,4	6,8	18,7	6,6	8,7	6,3
	2001	19,2	11,8	12,8	16,1	18,5	6,6	19,4	5,8	8,0	5,6
	2002	18,1	9,1	12,8	13,1	19,9	7,0	18,6	6,0	7,3	5,6
	2003[2]	16,0	8,8	12,2	12,0	20,0	7,5	17,8	6,4	7,6	5,7
Nachrichtlich:											
Deutsche Netto-Direktinvestitionen[7]											
Mio Euro (Kapitalexport: -)	2000	- 45	- 10	- 46	- 4	- 839	- 160	-1 042	- 64	-1 234	-1 162
	2001	- 65	+ 3	- 65	- 53	-1 369	- 124	- 455	+ 7	- 972	- 995
	2002	- 58	- 14	+ 45	- 51	- 705	- 176	-2 078	- 25	-4 728	- 434
	2003[8]	- 150	- 2	- 6	- 8	- 485	- 61	- 84	- 6	+ 762	+ 132
Deutsche Exporte[9]	2000	0,1	0,1	0,1	0,2	2,4	0,4	0,6	0,4	2,1	1,7
	2001	0,2	0,1	0,1	0,2	2,4	0,5	0,6	0,4	2,3	1,6
	2002	0,2	0,1	0,1	0,2	2,5	0,5	0,6	0,4	2,5	1,7

1) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. - 2) Eigene Schätzung aufgrund von Angaben nationaler und internationaler Institutionen. - 3) In jeweiligen Preisen. - 4) Bezogen auf KKS. - 5) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 6) Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen (ILO-Konzept). - 7) Ohne reinvestierte Gewinne und ohne Verluste. - Quelle: Deutsche Bundesbank. - 8) Für 2003: 1. Halbjahr. - 9) Anteil an der Gesamtausfuhr Deutschlands (Spezialhandel) in vH; Jahr 2002 vorläufige Ergebnisse.

Quellen: EU, OECD

nominalen Bruttoinlandsprodukt auch in diesem Jahr stark defizitär. Berücksichtigt man die nach wie vor hohen Zuflüsse von Direktinvestitionen in die meisten Länder – in der Tschechischen Republik beispielsweise überschritten im vergangenen Jahr die ausländischen Direktinvestitionen das Leistungsbilanzdefizit um das Doppelte –, ist diese Situation jedoch prinzipiell nicht problematisch (JG 2002 Ziffer 71). Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Situation der Leistungsbilanzen ab dem kommenden Jahr tendenziell verbessern wird, da alle Länder nach dem Beitritt zur Europäischen Union Nettoempfänger gegenüber der Europäischen Union sein werden (Ziffer 158). Die **öffentlichen Haushalte** der Beitrittsländer waren im Jahr 2003 ausnahmslos defizitär, mit einem Durchschnitt von – 4,8 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Estland und Slowenien standen hier mit Haushaltsfehlbeträgen von weniger als 2 vH am günstigsten da. Problematisch blieb die Situation in den größeren Beitrittsländern Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn, die öffentliche Defizite zwischen 4,4 vH und 7,8 vH aufwiesen. Im Hinblick auf einen späteren Beitritt zur Europäischen Währungsunion dürfte dieses Kriterium die höchste Hürde darstellen.

Die Inflationsraten waren im Durchschnitt in den Beitrittsländern in diesem Jahr wiederum moderat. Der **Verbraucherpreisindex** über alle Länder stieg um 2,1 vH. Angesichts dieser Entwicklung wurden die geldpolitischen Zügel in einigen Ländern weiter gelockert. Die tschechische Notenbank reduzierte ihren Hauptzinssatz für Refinanzierungsgeschäfte bis zum Herbst des Jahres um 75 Basispunkte auf nunmehr 2,0 %. Um den Zufluss spekulativen Kapitals zu verhindern, folgt die Geldpolitik in der Tschechischen Republik bereits seit einiger Zeit den geldpolitischen Entscheidungen der Europäischen Zentralbank. Resultat dieser Strategie sind neben einem niedrigen Zinsniveau die seitdem geringsten Wechselkursschwankungen aller Beitrittsländer mit flexiblem Wechselkurs gegenüber dem Euro. Der polnische Zloty hingegen erfuhr nicht zuletzt wegen kurzfristig abfließenden Kapitals zu Beginn des Jahres einen deutlichen Wertverlust. Die Zentralbank in Warschau, die keine Wechselkurspflege betreibt, senkte unterdessen den Leitzins in sechs Schritten um insgesamt 150 Basispunkte auf 5,25 %, bei einem Preisniveauanstieg von nur 0,7 vH bleibt die polnische Geldpolitik damit jedoch restriktiv ausgerichtet.

Tabelle 13

Kalendarium für die Europäische Union

Datum	
2002	**Europäische Union**
19. November	Die Europäische Kommission eröffnet gemäß Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Deutschland (Ziffer130).
25. November	Der Rat der Europäischen Union beschließt, die europäischen Märkte für Strom und Gas weiter zu liberalisieren. Derzeit ist nur für Großkunden die freie Wahl des Energielieferanten vorgeschrieben. Gemäß der Entscheidung des Ministerrates, die das Europäische Parlament am 4. Juni 2003 bestätigt, wird diese Marktöffnung ab dem 1. Juli 2004 auf alle Unternehmen ausgeweitet. Spätestens am 1. Juli 2007 müssen die Energiemärkte vollständig, also auch für Privatkunden, geöffnet werden. Zudem werden die europäischen Energieunternehmen zur Trennung von Netz und Vertrieb verpflichtet.
27. November	Der Rat der Europäischen Union beschließt eine Reform des EU-Kartellrechts. Das neue Regelwerk basiert auf zwei Hauptpfeilern. Erstens wird das bisherige Anmelde- und Genehmigungsverfahren durch ein „Legalausnahmensystem" ersetzt. Das heißt, dass Unternehmen selbst darauf achten müssen, dass ihre Vereinbarungen untereinander, etwa über Forschungszusammenarbeit, mit dem EU-Kartellrecht konform sind. Bislang sind sämtliche dieser, meist harmlosen Absprachen bei der Europäischen Kommission anzumelden, was für beide Seiten einen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringt. Zweitens gibt die Europäische Kommission ihr bisheriges Monopol hinsichtlich der europäischen Wettbewerbsregeln auf. Künftig wird sie gemeinsam mit den nationalen Wettbewerbsbehörden das EU-Kartellrecht anwenden. Sie behält jedoch das Recht, grenzüberschreitende Fälle an sich zu ziehen. Die Verordnung tritt am 1. Mai 2004 in Kraft.
12./13. Dezember	Der Europäische Rat schließt bei seiner Tagung in Kopenhagen die Verhandlungen mit zehn Staaten über den Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 ab (Ziffern 156 ff.).

noch Tabelle 13

noch: Kalendarium für die Europäische Union

Datum	
noch 2002	noch Europäische Union
19. Dezember	Das Europäische Parlament verabschiedet den EU-Haushalt für das Jahr 2003. Er umfasst 99,69 Mrd Euro, dies sind 0,26 vH mehr als im Vorjahr. Die Ausgaben entsprechen 1,02 vH in Relation zum gemeinschaftlichen nominalen Bruttovolkseinkommen. Der größte Budgetposten entfällt mit 48,4 Mrd Euro oder 48,6 vH des Gesamthaushalts auf die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik einschließlich ländliche Entwicklung, gefolgt von den Ausgaben für regionalpolitische Maßnahmen mit einem Volumen von 21,9 Mrd Euro (22,0 vH des EU-Haushalts).
2003	
1. Januar	Griechenland übernimmt den Vorsitz des Rates der Europäischen Union.
1. Februar	Der Vertrag von Nizza tritt in Kraft (JG 2001 Ziffern 126 ff.).
3. März	Der Rat der Europäischen Union beschließt die Einführung eines EU-Gemeinschaftspatents. Damit soll innerhalb der Europäischen Union ein kostengünstigerer Patentschutz gewährleistet werden. Die Einigung sieht zudem die Einrichtung eines EU-Patentgerichtes in Luxemburg vor. Um ein Gemeinschaftspatent zu erhalten, muss dieses künftig in den drei Amtssprachen (deutsch, englisch und französisch) des Europäischen Patentamts (EPA), München, angemeldet werden. Die Patentansprüche sind jedoch – spätestens zwei Jahre nach Patenterteilung – in alle EU-Amtssprachen zu übersetzen. Neben dem Gemeinschafspatent wird es auch in Zukunft das ebenfalls vom EPA vergebene Europäische Patent geben. Dieses beschränkt sich auf vom Antragsteller auszuwählende Mitgliedsländer, wodurch im Vergleich zum EU-Gemeinschaftspatent Übersetzungskosten gespart werden können.
20. März	Der ECOFIN-Rat beschließt bei seiner Tagung in Brüssel eine Teilharmonisierung der Energiebesteuerung. Gemäß dieser Richtlinie, die zu Beginn des Jahres 2004 in Kraft tritt, sind Mindestsätze für die Verbrauchsteuern auf alle konkurrierenden Energieträger, soweit sie als Treibstoff oder zur Heizung eingesetzt werden, zu erheben. Die bisherige Regelung erfasst nur Mineralöl. Zudem werden die seit dem Jahr 1992 unveränderten Mindestsätze für Mineralöl erhöht. Allerdings können die Mitgliedstaaten energieintensiven Betrieben unter bestimmten Umständen Steuerermäßigungen von bis zu 100 vH gewähren; bei den übrigen Unternehmen können die Abzüge bis zu 50 vH betragen.
2. April	Die Europäische Kommission eröffnet gemäß Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Frankreich (Ziffer 130).
16. April	In Athen wird der Vertrag über den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union unterzeichnet.
13. Mai	Der Europäische Gerichtshof entscheidet in den Fällen einiger spanischer Unternehmen und eines britischen Unternehmens, dass die dort bestehenden staatlichen Sonderstimmrechte in Form von „Goldenen Aktien“ nicht mit dem freien Kapitalverkehr in der Europäischen Union vereinbar sind. Das Gericht sieht das Gebot der Nicht-Diskriminierung von Ausländern beziehungsweise das Prinzip der Verhältnismäßigkeit – unter bestimmten Umständen wäre eine öffentliche Einflussnahme gerechtfertigt – in den vorliegenden Fällen verletzt.
	Der Rat der europäischen Finanzminister verabschiedet eine Richtlinie zu Pensionsfonds. Damit werden die bisher sehr unterschiedlichen Vorschriften zum Verbraucherschutz und zur Kapitalanlage für Pensionsfonds in der Europäischen Union vereinheitlicht. Die Richtlinie sieht vor, dass Pensionsfonds bis zu 70 vH ihres Portfolios in Aktien und bis zu 30 vH ihres Kapitals in ausländischen Währungen halten dürfen.

noch Tabelle 13

noch: Kalendarium für die Europäische Union

Datum	
noch 2003	noch Europäische Union
3. Juni	Der ECOFIN-Rat verabschiedet eine Richtlinie über die Einführung einer grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung. Ab dem 1. Januar 2005 tauschen zwölf Mitgliedsländer automatisch Informationen über Kapitalerträge von EU-Ausländern untereinander aus; Belgien, Luxemburg und Österreich erheben stattdessen zunächst eine Quellensteuer auf die Kapitalerträge in Höhe von 15 vH (in den Jahren 2005 bis 2007), 20 vH (in den Jahren 2008 bis 2010) beziehungsweise 35 vH (ab dem Jahr 2011). Das Aufkommen aus der Quellensteuer fließt zu 75 vH in das Steuersitzland des Anlegers und verbleibt zu 25 vH in dem erhebenden Land. Mit Drittländern wie der Schweiz soll bis spätestens Mitte 2004 eine ähnliche Regelung wie für Belgien, Luxemburg und Österreich vereinbart werden. Diese drei Länder müssen zum automatischen Informationsaustausch übergehen, wenn die in die Vereinbarung einbezogenen Drittstaaten einen Informationsaustausch auf Anfrage gemäß den Standards der OECD leisten.
19./20. Juni	Der Europäische Rat begrüßt bei seiner Tagung in Thessaloniki den vom Europäischen Konvent vorgelegten Verfassungsentwurf und beschließt auf Grundlage dieses Entwurfs, ab Oktober dieses Jahres eine Regierungskonferenz einzuberufen, die die Aufgabe hat, einen endgültigen Verfassungsvertrag auszuhandeln (Ziffern 173 ff.).
1. Juli	Italien übernimmt den Vorsitz des Rates der Europäischen Union.
2. Juli	Das Europäische Parlament beschließt auf Grundlage einer Entscheidung der EU-Umweltminister vom 9. Dezember 2002, ab dem Jahr 2005 einen Handel mit CO2-Zertifikaten einzuführen. Die Regelung umfasst zunächst den CO2-Ausstoß bei der Stromerzeugung sowie bei der Stahl-, Glas-, Papier- und Zementproduktion. Die Teilnahme ist für die rund 10 000 betroffenen Unternehmen in der Europäischen Union ab dem Jahr 2008 verbindlich. Zuvor ist eine Freistellung möglich, sofern die nationalen Emissionsziele gemäß der Kyoto-Vereinbarung etwa durch eine Selbstverpflichtung oder durch eine Ökosteuer erreicht werden. Den teilnehmenden Unternehmen werden Zertifikate kostenlos auf Grundlage historischer Referenzwerte zugeteilt (Grandfathering). Dazu müssen die Mitgliedsländer der Europäischen Kommission bis zum Frühjahr 2004 ihre Zuteilungspläne für die Emissionsrechte vorlegen. Mit Hilfe des Emissionshandels strebt die Europäische Union an, ihre in der Vereinbarung von Kyoto eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen; danach muss der Ausstoß von Treibhausgasen bis zum Jahr 2012 um 8 vH gegenüber dem des Jahres 1990 zurückgeführt werden.
4. Oktober	In Rom tritt die Regierungskonferenz über den Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa erstmals zusammen.
16./17. Oktober	Der Europäische Rat beschließt bei seiner Tagung in Brüssel, eine europäische Wachstumsinitiative einzuleiten. Dabei fordert er die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank und zuständige Ministerräte auf, Vorschläge vorzulegen, auf deren Basis der Europäische Rat bei seiner Tagung im Dezember dieses Jahres konkrete Beschlüsse fassen kann. Bereits am 1. Oktober 2003 verabschiedet die Europäische Kommission erste Vorschläge für eine Wachstumsinitiative. Die Vorschläge konzentrieren sich auf Projekte der Transeuropäischen Netze (TEN) sowie auf Forschung, Entwicklung und Innovationen. Die TEN-Vorhaben, mit denen unter anderem grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur finanziert werden soll, umfassen 29 Projekte mit veranschlagten Gesamtkosten in Höhe von rund 220 Mrd Euro bis zum Jahr 2020. Die europäische Wachstumsinitiative soll im Wesentlichen durch Mittel der Europäischen Investitionsbank, darüber hinaus durch den EU-Haushalt gewährleistet werden.

noch Tabelle 13

noch: Kalendarium für die Europäische Union

Datum	
2003	**Frankreich**
17. März	Eurostat stellt fest, dass das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2002 in Frankreich die Referenzmarke von 3 vH überschritten hat, in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt korrigiert das europäische Statistische Amt den von der französischen Regierung gemeldeten Wert von 3,04 auf 3,13. Grund für diese Korrektur, die ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits gegen Frankreich nach sich zieht, ist die Berücksichtigung von Zahlungen an das für das französische Schienennetz verantwortliche Staatsunternehmen Réseau Ferré de France in Höhe von 1,36 Mrd Euro.
24. Juli	Die französische Nationalversammlung verabschiedet eine Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Reform sieht vor, bis zum Jahr 2008 die zum Bezug einer abschlagsfreien Rente erforderliche Beitragszeit der Beschäftigten des Öffentlichen Diensts – bislang 37,5 Jahre – auf 40 Jahre an die der Arbeitnehmer in privaten Unternehmen anzupassen. Anschließend soll die Beitragszeit für beide Gruppen bis zum Jahr 2012 auf 41 Jahre und bis zum Jahr 2020 auf 42 Jahre angehoben werden. Zudem wird mit der Reform die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge auf alle Beschäftigten ausgedehnt.
25. September	Die französische Regierung legt ihren Haushaltsentwurf für das Jahr 2004 vor. Der Etat, der auf einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 1,7 vH basiert, sieht einen Anstieg der Ausgaben um 1,5 vH auf 278 Mrd Euro vor. Die Nettoneuverschuldung soll 56 Mrd Euro betragen; daraus ergibt sich zusammen mit den übrigen Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen ein gesamtstaatliches Defizit in Höhe von 3,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Dabei soll im kommenden Jahr das konjunkturbereinigte Defizit um 0,7 Prozentpunkte zurückgeführt werden. Insgesamt sieht der Haushaltsentwurf 23 fiskalische Maßnahmen vor, von denen nur die Anhebung der Dieselsteuer eine Steuererhöhung betrifft. Demgegenüber ist für das Jahr 2004 eine weitere Senkung der Einkommensteuer um 3 vH vorgesehen; dies führt zu Steuermindereinnahmen von 1,8 Mrd Euro. Weiterhin wurde beschlossen, die Zahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst im kommenden Jahr um 4 500 Personen zu reduzieren.
1. November	Christian Noyer wird neuer Gouverneur der Banque de France. Das vormalige Mitglied des EZB-Direktoriums folgt Jean-Claude Trichet nach, der Präsident der Europäischen Zentralbank wird.
2002	**Italien**
27. Dezember	Das italienische Parlament verabschiedet das Haushaltsgesetz für das Jahr 2003. Dies sieht unter anderem weitere Amnestien für Steuersünder vor, von denen sich die italienische Regierung Mehreinnahmen in Höhe von 8 Mrd Euro verspricht. Die Steueramnestie für illegales Kapital, das repatriiert wird, gilt künftig außer für natürliche Personen auch für juristische Personen. Zudem sinkt die Besteuerung von durch Privatpersonen legalisiertem Schwarzgeld. Ferner werden Steuerentlastungen für Bezieher niedriger Einkommen sowie eine Reduktion der Körperschaftsteuer von 36 vH auf 34 vH – einhergehend mit der Abschaffung von steuerlichen Ausnahmetatbeständen – ab dem 1. Januar 2003 beschlossen.
2003	
6. Februar	Das italienische Parlament verabschiedet eine punktuelle Reform des Arbeitsmarkts. Die Änderungen sehen eine Privatisierung der Arbeitsvermittlung sowie die Zulassung neuer, jedoch stark reglementierter Beschäftigungsformen wie des „Job-Sharing“ oder „Job-Leasing“ vor. Zudem wird die auch bislang schon mögliche Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit erleichtert.

noch Tabelle 13

noch: Kalendarium für die Europäische Union

Datum	
noch 2003	noch Italien
15. September	Die italienische Regierung beschließt eine Reform der Rentengesetzgebung, die im Jahr 2008 in Kraft treten soll. Dem Vorstoß zufolge wird die Schwelle für eine frühzeitige Pensionierung auf 40 Berufsjahre erhöht. Bislang können Arbeitnehmer, die Ende des Jahres 1995 mehr als 18 Beitragsjahre vorweisen konnten, bereits im Alter von 57 Jahren in Rente gehen, sofern sie 35 Berufsjahre hinter sich haben. Personen hingegen, die nach dem Jahr 1996 ins Erwerbsleben eintraten, haben keinen Anspruch auf eine derartige Frühverrentung. Ihr Rentenanspruch bemisst sich ausschließlich an der Höhe der geleisteten Beiträge, so dass ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter (65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen) mit Abschlägen verbunden ist. Die Regierung erwartet durch diese Reform ab Mitte des kommenden Jahrzehnts Einsparungen in Höhe von etwa 12 Mrd Euro. Die parlamentarische Verabschiedung steht noch aus.
29. September	Die italienische Regierung legt ihren Budgetentwurf für das Jahr 2004 vor. Dieser sieht Entlastungen für den Haushalt in Höhe von 16 Mrd Euro vor. Ähnlich wie in den Vorjahren entfallen rund zwei Drittel dieses Betrags auf Einmalmaßnahmen. So sieht der Entwurf weitere umfangreiche Immobilienverkäufe in Höhe von 5 Mrd Euro vor. Etwa der gleiche Betrag soll durch verschiedene (erneute) Amnestien für Steuer-, Sozialabgaben- und Baudelikte eingenommen werden. Längerfristig wirksame Einschnitte sind in einer Höhe von 5,5 Mrd Euro vorgesehen; diese betreffen vor allem Transferzahlungen an die Kommunen und die Gesundheitsausgaben. Mit Hilfe dieser Einsparmaßnahmen - denen veranschlagte Ausgabenerhöhungen in einem Volumen von 5 Mrd Euro gegenüberstehen - hofft die italienische Regierung das gesamtstaatliche Defizit im kommenden Jahr auf 2,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt reduzieren zu können.
2003	**Vereinigtes Königreich**
6. Februar	Die Bank of England senkt den Repo-Satz von 4 % auf 3,75 %.
9. April	Der britische Finanzminister Brown legt seinen Haushaltsentwurf für das Fiskaljahr 2003/2004 vor. Dieser umfasst Ausgaben in Höhe von 456 Mrd Pfund Sterling. Die beiden größten Budgetpositionen bilden die Ausgaben für soziale Sicherung mit 133 Mrd Pfund Sterling sowie die Aufwendungen für Gesundheit mit 72 Mrd Pfund Sterling. Dem Entwurf liegt die Annahme eines Zuwachses des Bruttoinlandsprodukts von gut 2 vH in diesem und gut 3 vH im kommenden Jahr zugrunde.
9. Juni	Die britische Regierung entscheidet erneut gegen eine baldige Teilnahme des Vereinigten Königreichs an der Europäischen Währungsunion (Ziffer 136).
1. Juli	Mervyn King wird neuer Gouverneur der Bank of England. Der vormalige Chefökonom und Vize-Gouverneur der Notenbank löst Sir Edward George ab.
10. Juli	Die Bank of England senkt den Repo-Satz von 3,75 % auf 3,5 %.
6. Oktober	Die zuvor geltende Mindesteinkommensgarantie für einkommensschwache Rentner und Pensionäre wird durch ein neues System der „Pension Credits“ abgelöst. Dadurch wird die staatliche Basisrente von 77,45 Pfund Sterling auf 102,10 Pfund Sterling je Woche angehoben. Für Ehepaare gilt ein Satz von 155,80 Pfund Sterling. Nach Regierungsangaben wird durch dieses Instrument, für das die Hälfte der 11 Millionen britischen Rentner anspruchsberechtigt ist, das durchschnittliche Renteneinkommen um 400 Pfund Sterling pro Jahr steigen. Die Bezugsberechtigung von „Pension Credits“ ist wie im vorherigen System an die wirtschaftliche Situation der Rentner gekoppelt. Jedoch sind die Transferentzugsraten für zusätzliches Einkommen oder Vermögen deutlich reduziert. Zudem wird die Regelung, dass Pensionäre den Behörden wöchentlich ihre finanzielle Situation offen legen müssen, durch eine Überprüfung mit bis zu fünfjähriger Gültigkeit ersetzt.
6. November	Die Bank of England erhöht den Repo-Satz von 3,5 % auf 3,75 %.

2. Der monetäre Rahmen im Euro-Raum – Geldpolitik weiterhin expansiv

138. Die Europäische Zentralbank hat seit Ende letzten Jahres den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte in drei Schritten um insgesamt 125 Basispunkte auf 2,0 % gesenkt: am 5. Dezember 2002 und am 5. Juni 2003 jeweils um 50 Basispunkte sowie am 6. März 2003 um 25 Basispunkte. Die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität wurden seitdem im insgesamt gleichen Ausmaß auf 3,0 % beziehungsweise 1,0 % verringert. Damit erreichten die Leitzinsen in den Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion das niedrigste Niveau der Nachkriegszeit.

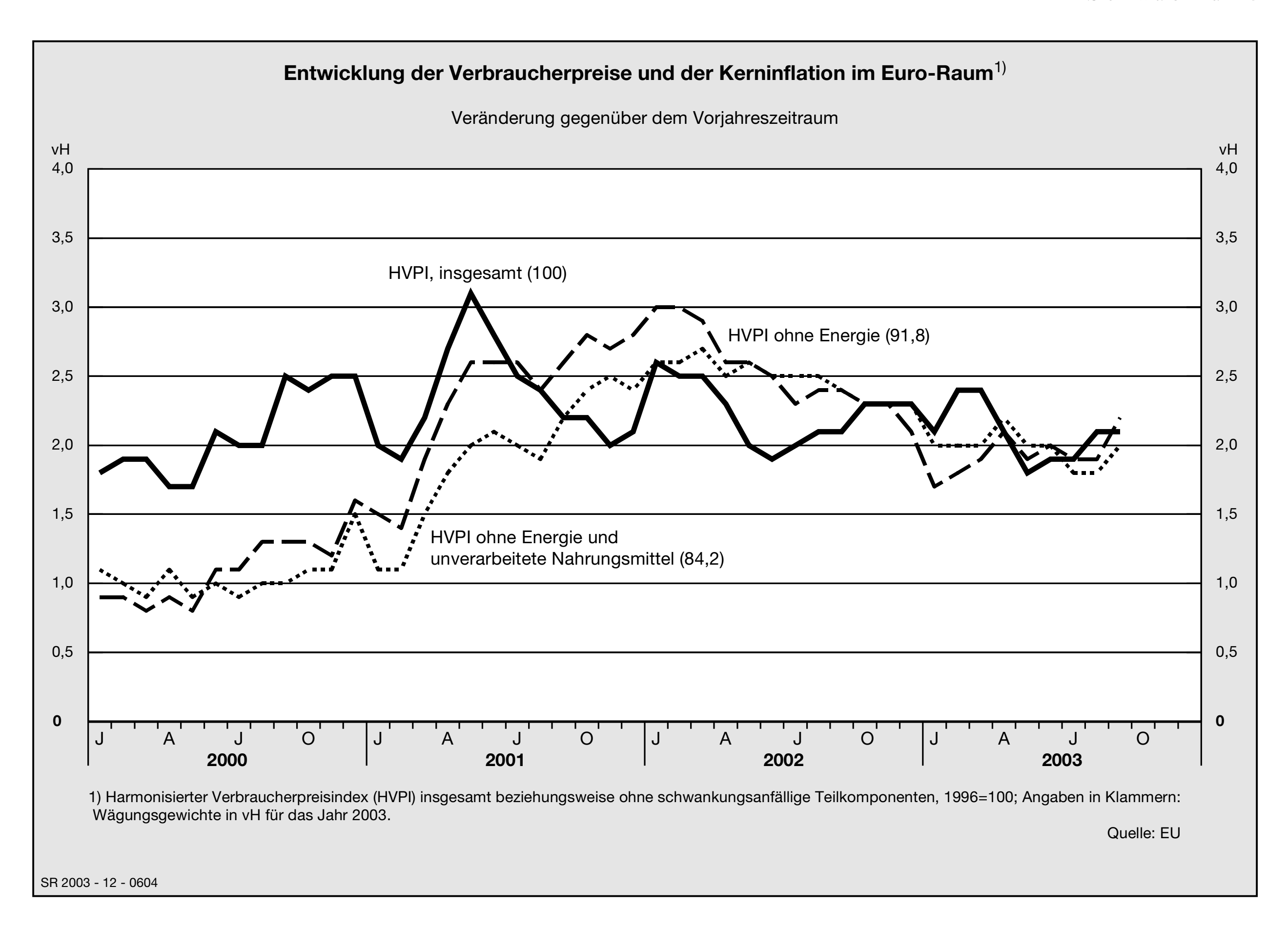
Die Geldpolitik hat somit in diesem Jahr vor dem Hintergrund der schwachen konjunkturellen Entwicklung im Euro-Raum eine expansive Wirkung entfaltet. Die durch die Aufwertung des Euro ermöglichten Zinssenkungsspielräume wurden genutzt. Zwar signalisierte die Entwicklung des breiten Geldmengenaggregats M3 eine ungebrochen dynamische Liquiditätsversorgung; angesichts der weiterhin gedämpften Kreditentwicklung dürfte von dem entstandenen Liquiditätsüberschuss jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine unmittelbare Inflationsgefahr ausgehen. Allerdings verlangt die überreichliche Liquiditätsausstattung in einem im kommenden Jahr verbesserten gesamtwirtschaftlichen Umfeld eine erhöhte Aufmerksamkeit seitens der Notenbank.

Die im Mai abgeschlossene Überprüfung der geldpolitischen Strategie hat neben einer Klarstellung des Stabilitätsziels vor allem die Rolle der monetären Analyse konzeptionell präzisiert. Die trendmäßige Veränderung des Geldmengenwachstums soll in einer Gesamtschau der Inflationsrisiken fortan die Informationen der realwirtschaftlichen Indikatoren, die zur Analyse der kurzfristigen bis mittelfristigen Inflationsentwicklung verwendet werden, aus mittelfristiger bis langfristiger Sicht ergänzen.

Preisniveaustabilität: Inflationsraten auf niedrigem Niveau

139. Im Rahmen der Strategierevision wurde die Definition des Ziels der Preisniveaustabilität konkretisiert. Es ist nun erreicht, wenn die jährliche Steigerungsrate des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) mittelfristig „unter“, aber „nahe 2 vH“ liegt. Mit einem durchschnittlichen Wert von 2,1 vH in den ersten neun Monaten lag die Inflationsrate im Euro-Raum erneut geringfügig über dieser Obergrenze (Schaubild 13). Nach

Schaubild 13



1) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) insgesamt beziehungsweise ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten, 1996=100; Angaben in Klammern: Wägungsgewichte in vH für das Jahr 2003.

Quelle: EU

SR 2003 - 12 - 0604

einem leichten Abwärtstrend der jährlichen Steigerungsrate des HVPI im zweiten Quartal stabilisierte sich die Inflationsrate im weiteren Verlauf des Jahres auf einem Niveau von 2,0 vH.

Maßgeblich für die – wenn auch geringen – Schwankungen im Jahresverlauf waren zum einen die vor allem durch die Ölpreisentwicklung getriebene Veränderung der Energiepreise und zum anderen der Euro-Außenwert. Vor allem im ersten Quartal spielten auch Basiseffekte bei unverarbeiteten Nahrungsmitteln, bei Dienstleistungen und bei Energiepreisen eine Rolle.

Die Preisniveauentwicklung in den **Mitgliedsländern des Euro-Raums** verlief auch in diesem Jahr relativ heterogen (Schaubild 14). Am deutlichsten stieg das Preisniveau während der ersten drei Quartale in Irland (4,3 vH), Portugal (3,5 vH) und Griechenland (3,6 vH); zu den Ländern mit den niedrigsten Inflationsraten zählten Deutschland (1,0 vH), Finnland (1,4 vH) und Österreich (1,3 vH).

Die Entwicklung der Inflationsraten scheint im Vergleich zur Periode vor Beginn der Europäischen Währungsunion ferner durch eine zunehmende Dispersion gekennzeichnet zu sein. Auskunft hierüber geben alternative statistische Kennziffern zur Streuung der Inflationsraten. Das Inflationsgefälle kann beispielsweise durch die Differenz zwischen der höchsten und der niedrigsten Inflationsrate, durch die Standardabweichung der nationalen Teuerungsraten oder als Verhältnis der Standardabweichung zum Mittelwert der Inflationsraten (Variationskoeffizient) gemessen werden. Die ungewichtete Standardabweichung misst allen Ländern dieselbe Bedeutung bei, während der gewichtete Messwert die Größe der Länder – entsprechend den HVPI-Gewichten auf Basis der Ausgaben für den privaten Verbrauch – berücksichtigt.

Die gewichtete Standardabweichung der Inflationsraten im Euro-Raum zeigt, dass die Verbraucherpreisentwicklung in den zwölf Euro-Teilnehmerländern seit Beginn der dritten Stufe der Währungsunion heterogener geworden ist: Zwischen Januar 1996 und Februar 1999 sank die gewichtete Standardabweichung von 2,2 auf ein Minimum von 1,0. Danach hat die Heterogenität der Inflationsentwicklung wieder zugenommen. Seit dem Jahr 2001 stabilisierte sich die Standardabweichung um den Wert 1,8. Bei Betrachtung der ungewichteten Standardabweichung ergibt sich ein ganz ähnliches Bild, allerdings sind die Schwankungen etwas geringer. Die Europäische Zentralbank führt die derzeitigen Inflationsunterschiede auf national differierende Entwicklungen von Gewinnmargen und Lohnstückkosten, Abweichungen bei den administrierten Preisen und indirekten Steuern sowie Unterschiede in den jeweiligen konjunkturellen Zyklen zurück. Neben diesen Faktoren spielen auch Effekte der nominalen Konvergenz durch die Währungsunion, die Auswirkungen von strukturellen Rigiditäten sowie Auswirkungen der Einkommenskonvergenz und des Balassa-Samuelson-Effekts eine Rolle. Die Europäische Zentralbank weist darauf hin, dass die Inflationsunterschiede nach wie vor nicht größer sind als zwischen den Regionen in den Vereinigten Staaten (JG 2001 Ziffern 485 ff.).

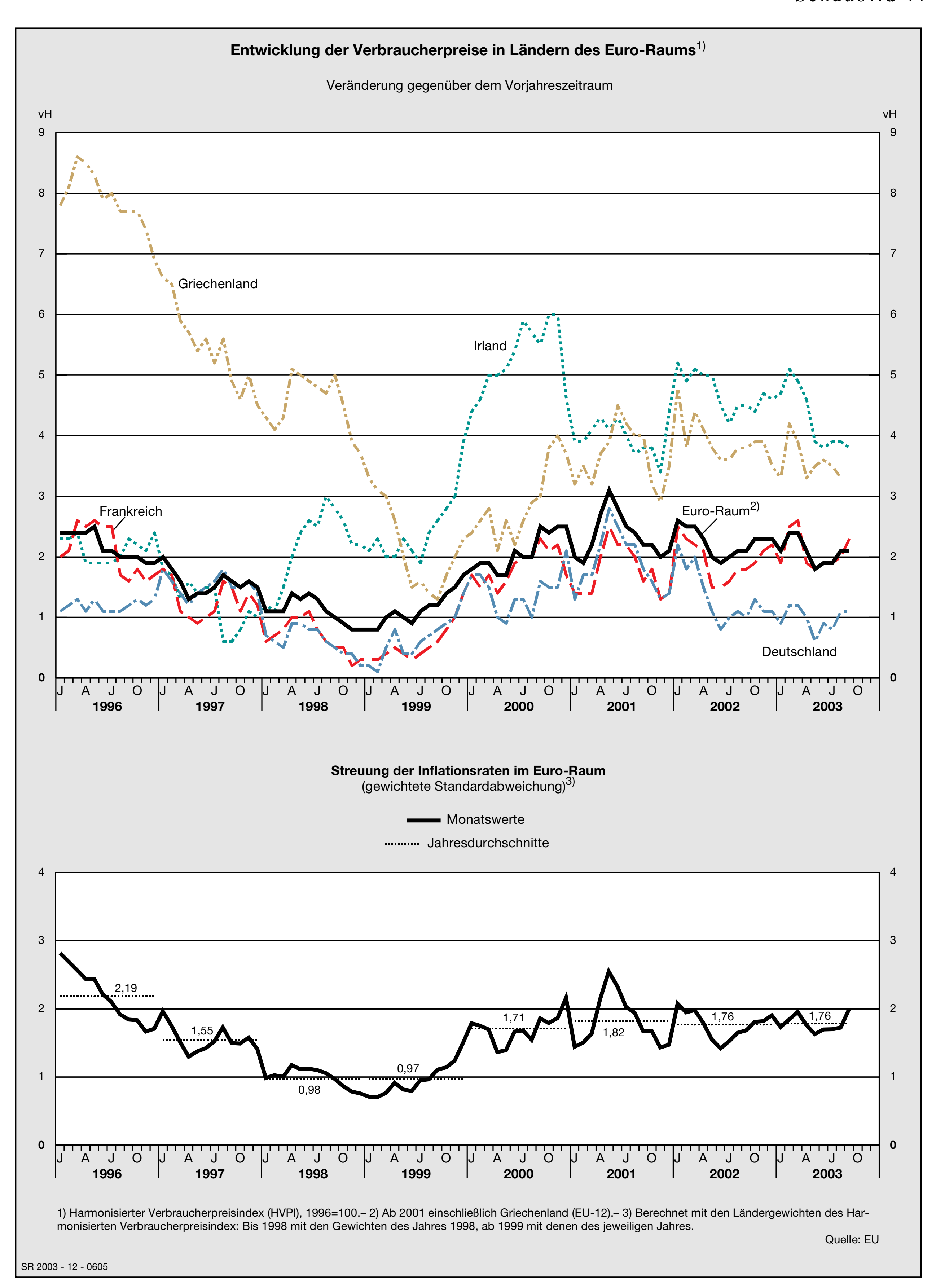
140. Bei der Analyse der Inflationsursachen wird häufig auf bestimmte **Kerninflationsraten** abgestellt, die durch Bereinigung des HVPI um unterschiedliche schwankungsanfällige Teilkomponenten ermittelt werden. Gemessen an der Entwicklung des HVPI ohne Nahrungsmittel und Energie sank die Kerninflationsrate im ersten Quartal dieses Jahres auf ein Niveau unterhalb der Inflationsrate des HVPI. Dies verdeutlicht den dominierenden Einfluss der Energiepreise auf den Inflationsanstieg zu Jahresbeginn. Seit April waren Richtung und Niveau von Kerninflationsrate und HVPI-Inflationsrate nahezu gleich.

141. Auf den **Vorstufen der Verbraucherpreisebene** lag der Preisniveauanstieg im Euro-Raum, gemessen am Index der industriellen Erzeugerpreise (ohne Baugewerbe), im Durchschnitt der ersten sieben Monate bei 1,9 vH. Die im Jahresverlauf schwankende Entwicklung der Produzentenpreise kann ebenfalls primär auf die Energiepreise und damit auf den Rohölpreis zurückgeführt werden (Schaubild 15, Seite 76). Dieser stieg Anfang März wegen des Generalstreiks in Venezuela, der global niedrigen Lagerbestände und des drohenden Kriegsausbruchs im Irak auf ein Höchstniveau von 34 US-Dollar je Barrel der Sorte Brent. Nach Beendigung des Kriegs sank der Ölpreis – unterstützt durch die allgemein geringere Ölnachfrage sowie die Entspannung der Lage in Venezuela – vorübergehend bis auf ein Niveau von 23 US-Dollar je Barrel Ende April. Ein Generalstreik in Nigeria, Anschläge auf Pipelines der irakischen Ölindustrie sowie damit verbundene Unsicherheiten über die Zukunft der irakischen Exporte trugen jedoch dazu bei, dass der Ölpreis – trotz guter Angebotslage – bis Anfang August wieder auf ein Niveau von über 30 US-Dollar je Barrel anstieg. Mit der schwindenden Sorge über zu geringe Rohölvorräte in den Vereinigten Staaten gab der Ölpreis erneut nach. Bei einem Wert von 26 US-Dollar je Barrel Rohöl Ende September stoppte die OPEC den Ölpreisrückgang durch Ankündigung reduzierter Förderquoten ab November, so dass der Ölpreis Mitte Oktober erneut Werte von 31 US-Dollar je Barrel erreichte, zum Monatswechsel aber wieder auf 28 US-Dollar je Barrel sank. Im Durchschnitt der ersten zehn Monate lag der Ölpreis mit 29 US-Dollar je Barrel um mehr als 3 US-Dollar oberhalb des Vorjahresniveaus.

Außenwert des Euro: Zwischenzeitlich auf Rekordhoch

142. Von der Entwicklung des Euro ging ein inflationsdämpfender Effekt aus: Die Mitte 2001 begonnene Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, dem britischen Pfund Sterling und dem japanischen Yen sowie den wichtigsten anderen Währungen setzte sich im Verlauf dieses Jahres fort. So stieg der Euro von 1,05 US-Dollar je Euro Anfang des Jahres 2003 auf ein Niveau von fast 1,19 US-Dollar je Euro Mitte Juni (Schaubild 16, Seite 77). Zwischen Mitte Juni und Anfang September büßte der Euro einen Teil seiner vorherigen

Schaubild 14

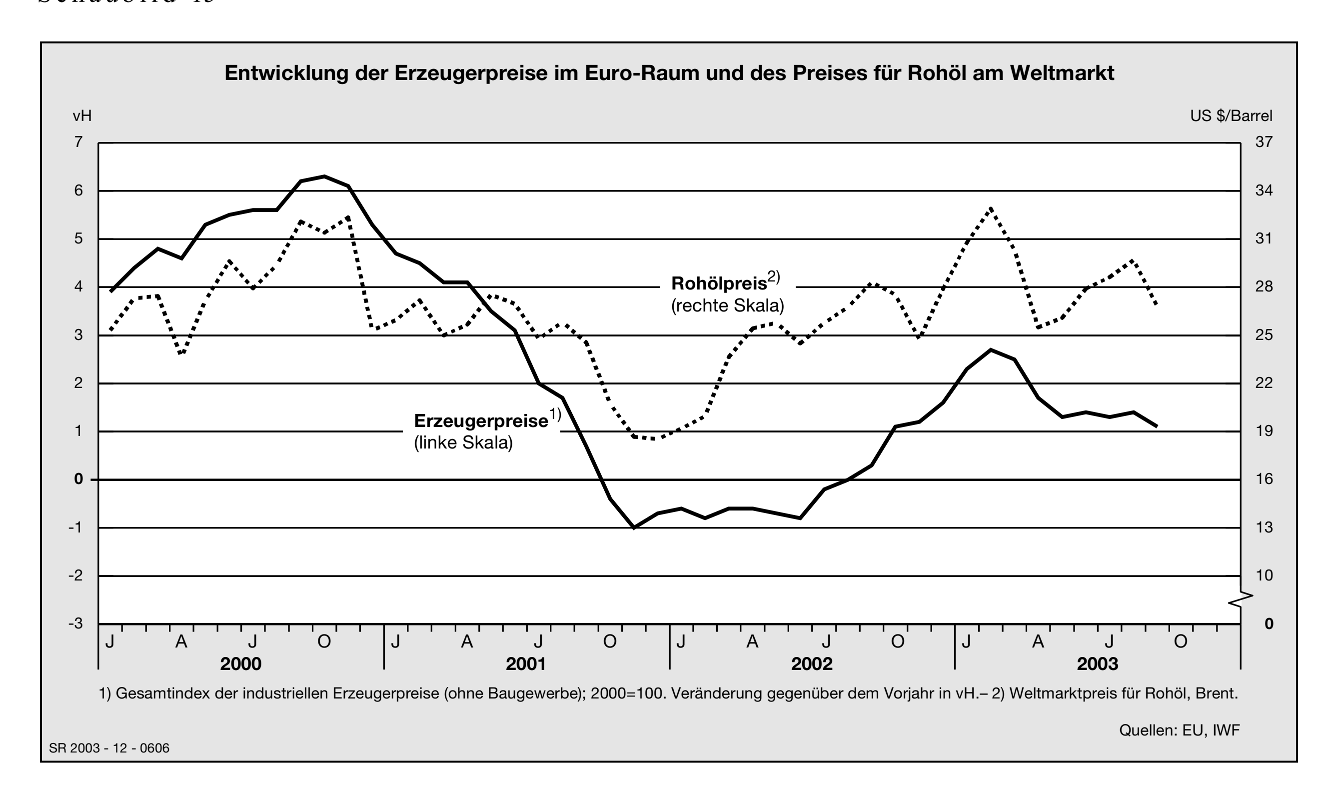


1) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), 1996=100.– 2) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12).– 3) Berechnet mit den Ländergewichten des Harmonisierten Verbraucherpreisindex: Bis 1998 mit den Gewichten des Jahres 1998, ab 1999 mit denen des jeweiligen Jahres.

Quelle: EU

SR 2003 - 12 - 0605

Schaubild 15



Kursgewinne gegenüber (fast) allen Währungen wieder ein, stieg jedoch seit Anfang September erneut an, so dass der bilaterale Wechselkurs Ende Oktober wieder ein Niveau von 1,16 US-Dollar je Euro erreichte. Maßgeblich für die schwankende Entwicklung des Euro-Kurses in diesem Jahr war das zwiespältige Bild der US-amerikanischen Daten: Auf der einen Seite stärkten die Sorge um das US-amerikanische Zwillingsdefizit und die zunächst positive Zinsdifferenz zwischen dem Euro-Raum und den Vereinigten Staaten den Euro. Hinzu kam, dass die Dollar-Abwertung wegen Interventionen im asiatischen Raum – insbesondere in der ersten Jahreshälfte – vor allem den Euro traf. Auf der anderen Seite haben die in der zweiten Jahreshälfte anziehende Konjunktur in den Vereinigten Staaten, die sich ausweitende Wachstumsdifferenz zum Euro-Raum sowie der stärkere Anstieg der US-amerikanischen Zinsen und die damit verbundene vorübergehende Umkehr der internationalen Zinsdifferenz vor allem zu Beginn des dritten Quartals zu verstärkten Dollarkäufen geführt. Im Mittel der ersten zehn Monate belief sich der Wert des Euro-Kurses auf 1,12 US-Dollar je Euro. Damit entsprach er ungefähr seinen historischen Durchschnittswerten, gemessen ab dem Jahr 1979 und bei Zugrundelegung des ECU-Kurses zum US-Dollar für die Zeit vor Beginn der Europäischen Währungsunion, lag aber um ungefähr 0,17 US-Dollar – das sind 18 vH – über seinem durchschnittlichen Vorjahresniveau.

Die Entwicklung des Euro zum japanischen Yen und zum britischen Pfund Sterling entsprach bis Mitte September weitgehend derjenigen zum US-Dollar. Seitdem wertete dieser gegenüber dem Euro ab, während der Yen seinen im Juni begonnenen Aufwärtstrend gegenüber dem Euro fortsetzte. Der nominale effektive Wechselkurs, welcher sich als gewogener Durchschnitt der Euro-Wechselkurse für ausgewählte Währungen ergibt, entwickelte sich weitgehend parallel zum US-Dollar und ist seit Jahresbeginn um 6 vH gestiegen.

143. Die **Auswirkungen einer Abwertung des US-Dollar** auf die Inflation im Euro-Raum lassen sich mit Hilfe von unterschiedlichen makroökonometrischen Mehrländermodellen simulieren. Entsprechende Studien der OECD und der Deutschen Bundesbank deuten darauf hin, dass eine zehnprozentige Abwertung des US-Dollar zu einer Verringerung der europäischen Inflationsrate um 0,4 bis 0,7 Prozentpunkte in den beiden Folgejahren führt (Deutschland: 0,1 bis 0,5 Prozentpunkte). Im gleichen Zeitraum würde sich die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum (genauso wie in Deutschland) um 0,1 bis 0,4 Prozentpunkte verringern. In den Vereinigten Staaten wäre infolge der Abwertung des US-Dollar ein Anstieg der Inflationsrate um 0,6 bis 1,1 Prozentpunkte sowie eine um 0,2 bis 0,7 Prozentpunkte höhere Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten.

Internationale Aktienmärkte: Erholung im Jahresverlauf

144. Nachdem sich die Aktienmärkte in Europa und in den Vereinigten Staaten zum Ende des Jahres 2002 noch leicht erholt zeigten, sanken die Aktienpreise im ersten Quartal des Jahres unter dem Eindruck der zunehmenden geopolitischen Spannungen sowie aufgrund nach unten korrigierter Gewinnprognosen. Im Euro-Raum kamen enttäuschte Konjunkturerwartungen erschwerend hinzu.

Schaubild 16



1) Wochendurchschnitte.– 2) Berechnungen der Europäischen Zentralbank anhand der gewogenen Durchschnitte der Euro-Wechselkurse für ausgewählte Währungen. Die Gewichte beruhen auf dem Handel mit gewerblichen Erzeugnissen von 1995 bis 1997 mit folgenden Handelspartnern: Australien, Dänemark, Griechenland (bis Dezember 2000), Hongkong (China), Japan, Kanada, Südkorea, Norwegen, Schweden, Schweiz, Singapur, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten.

Im März fielen die Kurse auf den tiefsten Stand seit dem Jahr 1996 (Schaubild 17, Seite 78). Der Kursrückgang war begleitet von einer großen Unsicherheit – gemessen etwa an einer bis Mitte März hohen impliziten Volatilität des DAX 30.

Die implizite Volatilität von Aktienindizes wird aus Preisen von Optionen auf diese Aktienindizes abgeleitet. Sie beschreibt die erwartete Standardabweichung der prozentualen Veränderungen der Aktienkurse in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten.

Unter dem Eindruck abnehmender Unsicherheit nach dem Kriegsende im Irak sank auch die implizite Volatilität wieder deutlich, und die Anleger begannen, ihr Vermögen aus weniger risikobehafteten Anlagen wie Anleihen und Gold in Aktien zurückzuschichten. Hinzu traten – vor allem in den Vereinigten Staaten – positive Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie ein zunehmender Optimismus über die Ertragsaussichten der Unternehmen.

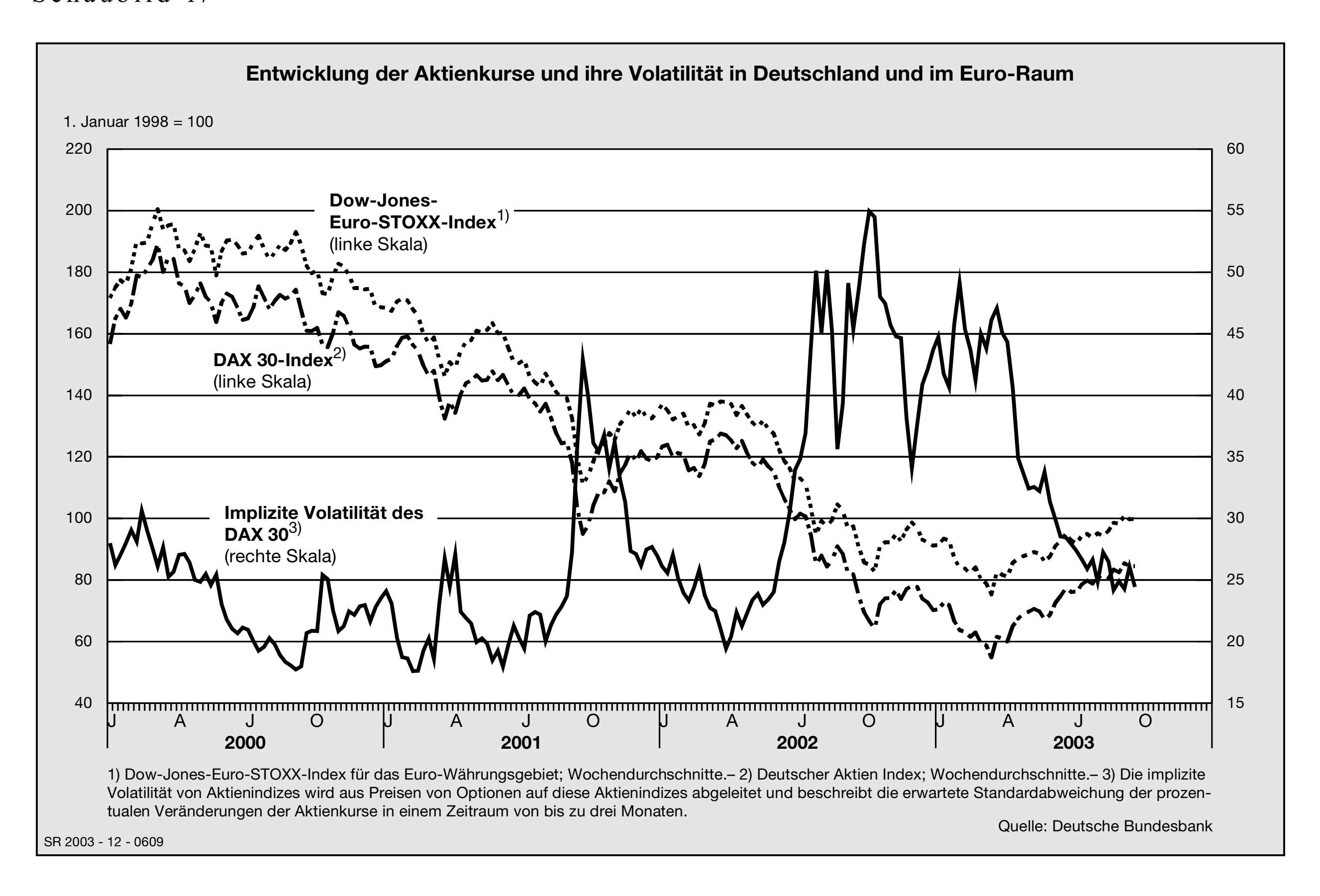
Die positivere Entwicklung am europäischen Aktienmarkt schlug sich im Kurs-Gewinn-Verhältnis (KGV) des Dow-Jones-Euro-STOXX nieder. Es ist definiert als Quotient aus dem Aktienkursindex sowie den gewichteten (erwarteten) Gewinnen der in diesem Index notierten Unternehmen und lag im Mittel des Jahres 2002 bei 16,1. Mit einem durchschnittlichen Wert von 13,8 lag das KGV in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 um 14 vH unterhalb des Vorjahresniveaus, stieg aber im Verlaufe des Jahres an.

Die Aktienmärkte in Deutschland und im übrigen Europa vollzogen im Wesentlichen die Entwicklungen in den Vereinigten Staaten nach, allerdings mit größerer Amplitude: So fiel der S&P 500-Index im ersten Quartal dieses Jahres „lediglich“ um 10 vH, während der Dow-Jones-Euro-STOXX sowie der DAX 30 Wertverluste in doppeltem Ausmaß verzeichneten. Mitte Juni erreichten alle Aktienindizes wieder ihr Niveau vom Ende des Jahres 2002, und bis November waren weitere Kursanstiege zu verzeichnen.

Rentenmärkte: Im Zeichen der Zinswende

145. Wegen der geopolitischen Unsicherheiten und damit verbundener Portfolioumschichtungen aus Aktien in Rentenwerte setzte sich zu Beginn des Jahres der seit dem Frühjahr 2002 anhaltende Renditerückgang zehnjähriger Staatsanleihen fort. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die verschlechterten Konjunkturaussichten. Über das gesamte Laufzeitenspektrum hinweg waren rückläufige Renditen zu beobachten, die vor allem durch Äußerungen US-amerikanischer Notenbankvertreter

Schaubild 17



1) Dow-Jones-Euro-STOXX-Index für das Euro-Währungsgebiet; Wochendurchschnitte.– 2) Deutscher Aktien Index; Wochendurchschnitte.– 3) Die implizite Volatilität von Aktienindizes wird aus Preisen von Optionen auf diese Aktienindizes abgeleitet und beschreibt die erwartete Standardabweichung der prozentualen Veränderungen der Aktienkurse in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten.

Quelle: Deutsche Bundesbank

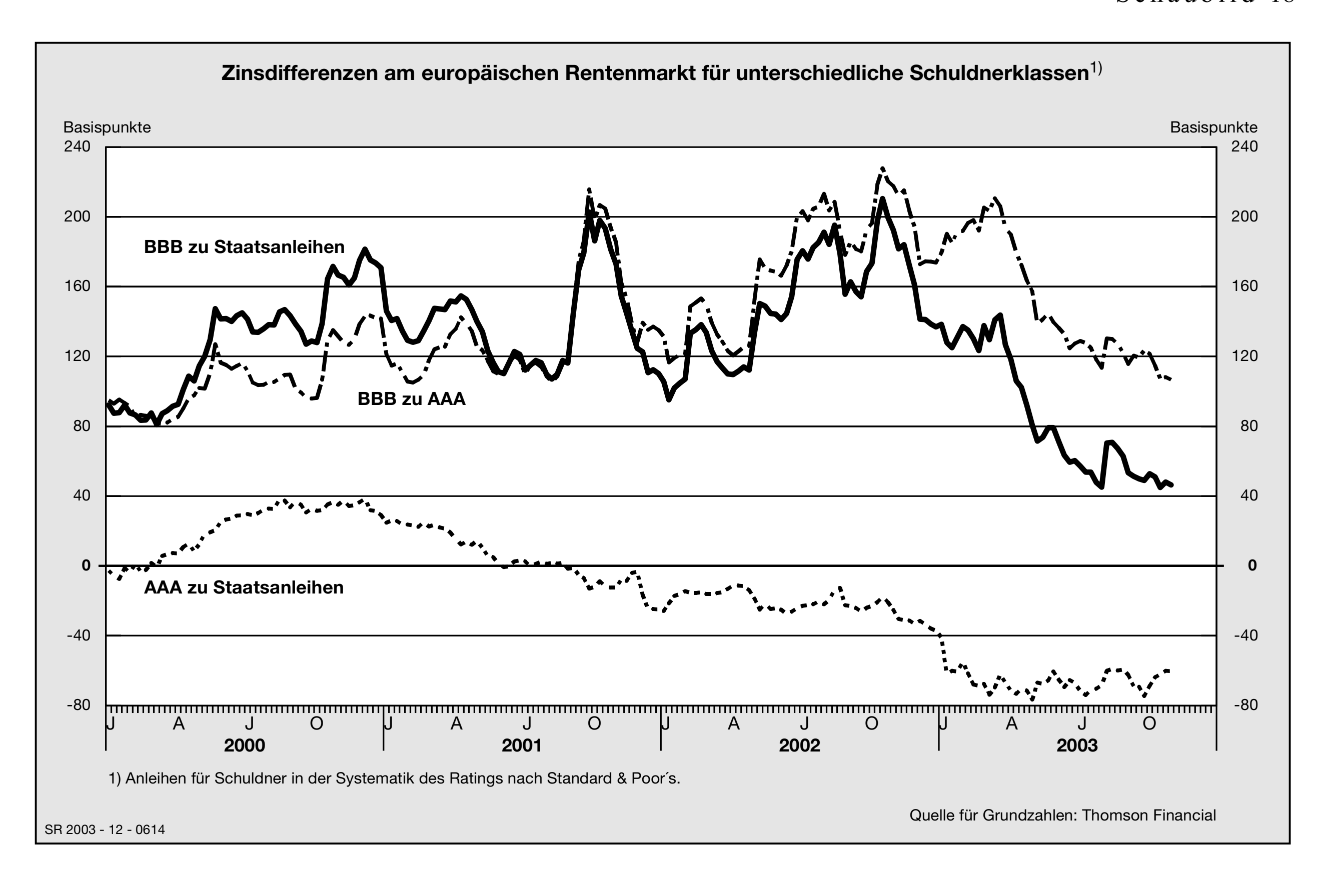
SR 2003 - 12 - 0609

über Deflationsgefahren und mögliche Interventionen am Sekundärmarkt hervorgerufen wurden. Mitte Juni sanken die Renditen zehnjähriger europäischer Staatsanleihen auf einen historischen Tiefstand von 3,5 %. Seit Juni war im Euro-Raum ein kräftiger Zinsanstieg zu beobachten, der auf abflauende Deflationsängste und steigende Vertrauensindikatoren sowie das damit verbundene erneute Interesse an Aktien zurückgeführt werden kann. Im August erreichten die Renditen der zehnjährigen Staatsanleihen mit 4,2 % wieder das Niveau des Jahresbeginns und stiegen bis Anfang November um weitere 15 Basispunkte an.

146. Ein ganz ähnliches Verlaufsmuster wiesen in diesem Jahr sowohl die langfristigen als auch die kurzfristigen **Realzinsen** auf. Die Differenz zwischen den Nominalzinsen zehnjähriger europäischer Staatsanleihen und den Inflationserwartungen – gemessen mit Hilfe französischer indexierter Staatsanleihen – betrug im Juni 2,1 % und lag somit rund 40 Basispunkte unterhalb des Niveaus zum Jahresbeginn. Gemessen anhand der tatsächlichen Veränderungsrate des HVPI verringerten sich die Realzinsen im gleichen Zeitraum um 35 Basispunkte auf 1,8 %. Dem gleichen Trend folgten auch die Realzinsen der zweijährigen Staatsanleihen, welche zur Jahresmitte nahezu bei null lagen und sich damit um 250 Basispunkte unterhalb ihres Durchschnitts der vergangenen zehn Jahre bewegten. In der zweiten Jahreshälfte stiegen die Realzinsen wieder leicht an und erreichten im August ihr Jahresanfangsniveau. Im Durchschnitt lagen die Renditen der zehnjährigen Staatsanleihen auf einem Niveau von 2,0 % und die der zweijährigen bei 0,4 %. Legt man bei der Ermittlung der Realzinsen wiederum die aus französischen indexierten Anleihen abgeleiteten Inflationserwartungen zugrunde, so ergeben sich mit 2,2 % beziehungsweise 0,6 % etwas höhere Durchschnittswerte. Im Vergleich zum Vorjahr weitete sich der reale Renditeabstand zwischen zehn- und zweijährigen Staatsanleihen im Euro-Währungsgebiet – unabhängig vom zugrunde liegenden Messkonzept – um rund 40 Basispunkte aus.

Die Renditen der **Unternehmensanleihen** folgten dem Trend der Staatsanleihen und gaben bis Juni 2003 ebenfalls nach. Vor allem Schuldner geringer Bonität partizipierten an dem Anstieg der Nachfrage nach renditeträchtigeren Anleihetiteln. Die Renditedifferenz von Unternehmensanleihen geringer Bonität zu Staatsanleihen sank im Zeitablauf deutlich und unterschritt seit Juni das Niveau des Jahres 1999. Die Risikoaufschläge für Unternehmensanleihen guter Bonität nahmen ebenfalls ab, wenn auch in geringerem Umfang (Schaubild 18). Diese Entwicklung dürfte durch die Bemühungen der emittierenden Unternehmen, ihren relativen Verschuldungsgrad zu senken, gefördert worden sein. Insgesamt haben sich die Finanzierungsbedingungen auf dem Markt für Unternehmensanleihen im Euro-Raum günstig entwickelt.

Schaubild 18

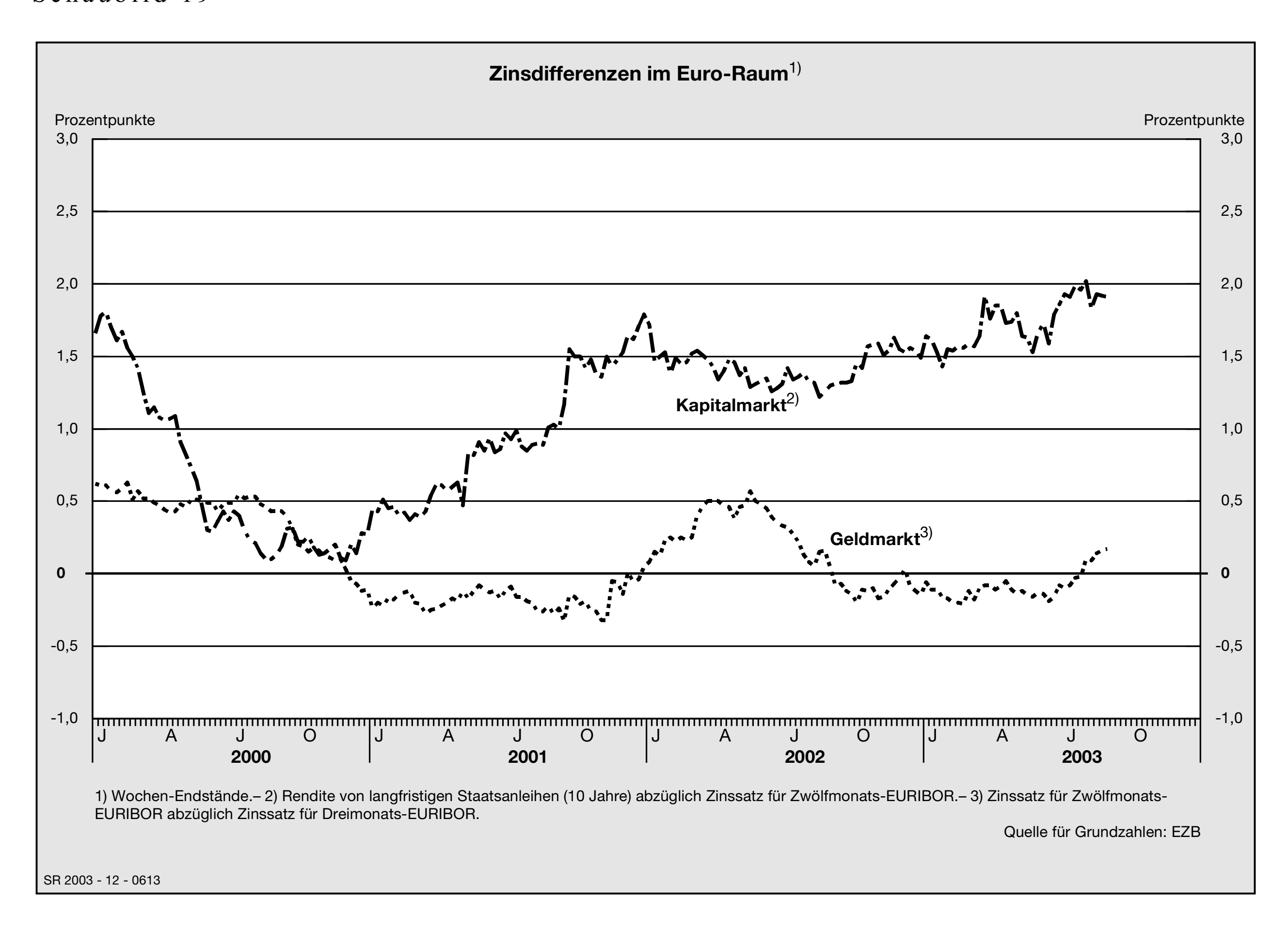


147. Die **internationale Zinsdifferenz** zwischen den zehnjährigen Staatsanleihen des Euro-Raums und denen der Vereinigten Staaten unterlag im Jahresverlauf Schwankungen mit einer Spannbreite von 80 Basispunkten. Nachdem sich der Zinsabstand zunächst ausweitete und die europäischen Renditen die US-amerikanischen um bis zu 48 Basispunkte übertrafen, kehrte sich die Zinsdifferenz zur Jahresmitte um. Im August lagen die Renditen der zehnjährigen US-amerikanischen Staatsanleihen um bis zu 35 Basispunkte oberhalb der europäischen. Die Umkehr der internationalen Zinsentwicklung war maßgeblich auf den außergewöhnlich starken Renditeanstieg der US-amerikanischen Anleihen zurückzuführen. Ursächlich hierfür waren das mit der hohen amerikanischen Staatsverschuldung steigende US-amerikanische Anleihe-Angebot und die vor allem in den Vereinigten Staaten verbesserten Konjunkturaussichten. Bis September sanken die amerikanischen Renditen – vor allem wegen der weniger erfreulichen amerikanischen Arbeitsmarktdaten – wieder auf das europäische Niveau. Seitdem schwankte die Zinsdifferenz um null.

Geldmarkt: Tiefstand der Zinsen

148. Die Situation am Geldmarkt wird vor allem beeinflusst durch die (erwartete) Entwicklung der Leitzinsen. Bis zum Juli dieses Jahres setzte sich der seit Mitte Mai 2002 zu beobachtende Rückgang der Geldmarktzinsen fort. Die Zinssätze am kurzen Ende des Geldmarkts sanken seit November 2002 – bedingt durch die Leitzinsänderungen der Europäischen Zentralbank – von 3,2 % schrittweise auf 2,1 % im Juni dieses Jahres (Tabelle 14, Seiten 82 ff.). Der Zins der Übernachteinlagen, EONIA, lag bis auf wenige Ausnahmen stabil am Mindestbietungssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte. Die Entwicklung der Geldmarktzinsen am langen Ende verlief bis Mitte Juni parallel zu der am kurzen Ende, allerdings bei inverser Zinsstruktur (Schaubild 19, Seite 80). Seit Mitte Juni stiegen die Zinsen für Zwölfmonatsgelder deutlich stärker an als die kurzfristigen, und seit August hat sich die Zinsdifferenz zwischen Drei- und Zwölfmonatsgeld wieder normalisiert. Dies deutet darauf hin, dass die Märkte im Jahresverlauf eher steigende Kurzfristzinsen erwarteten. Gestützt wird diese Einschätzung durch die Tatsache, dass sich der Dreimonats-EURIBOR seit Juni um ungefähr 13 Basispunkte oberhalb des Hauptrefinanzierungssatzes bewegte. Schließlich zeigt auch der Vergleich von Dreimonatszinssätzen und Preisen für entsprechende Terminkontrakte im Euro-Währungsgebiet seit dem Ende des dritten Quartals höhere Zinserwartungen für den Geldmarkt an: Anfang Juli lagen die Zinsen für Dreimonats-Terminkontrakte mit Fälligkeit im September und Dezember 2003 sowie im März und Juni 2004 noch unterhalb des zu diesem Zeitpunkt geltenden Dreimonats-EURIBOR. Anfang September waren die Terminzinssätze für Kontrakte mit identischer Fälligkeit dagegen um bis zu 55 Basispunkte höher als der – zu diesem Zeitpunkt gestiegene – Dreimonats-EURIBOR.

Schaubild 19



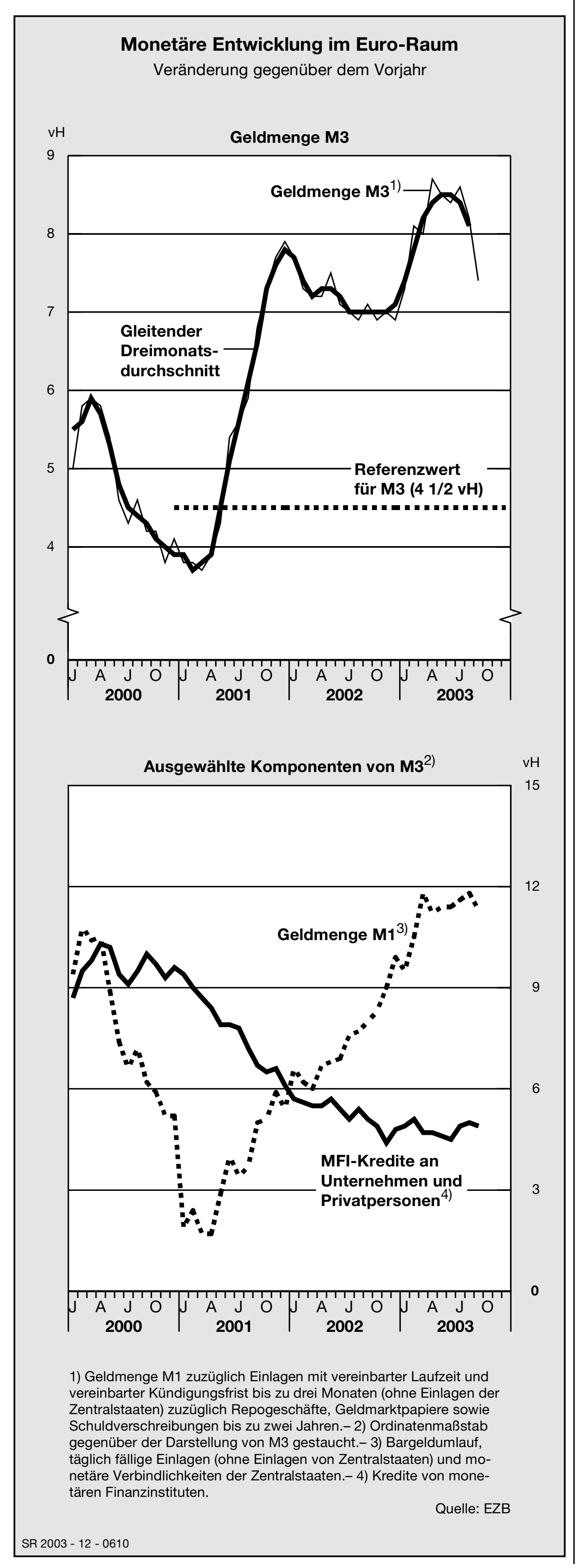
M3-Zuwachs: Weiterhin deutlich oberhalb des Referenzwerts

149. Auch in diesem Jahr setzte sich die Geldmengenexpansion ungebremst fort: So stieg die Geldmenge M3 in den ersten neun Monaten um durchschnittlich 8,1 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum (Schaubild 20). Zwar war zur Mitte des Jahres eine leichte Abschwächung der Expansion zu beobachten, insgesamt lag die Zuwachsrate von M3 jedoch weiterhin deutlich über dem im Dezember 2002 bestätigten Referenzwert in Höhe von 4,5 vH. Ursächlich hierfür war – wie im vergangenen Jahr – die starke Ausweitung der Geldmenge M1 sowie der marktfähigen Finanzinstrumente, unter denen den Geldmarktfondsanteilen nach wie vor ein besonderes Gewicht zukam.

Die **marktfähigen Finanzinstrumente** umfassen die Repogeschäfte, Geldmarktfondsanteile und Geldmarktpapiere sowie Schuldverschreibungen mit einer Ursprungslaufzeit von bis zu zwei Jahren. Sie entsprechen somit der Differenz zwischen den Geldmengen M3 und M2. Der Bestand an marktfähigen Finanzinstrumenten lag in der ersten Jahreshälfte im Durchschnitt rund 8 vH oberhalb des Vorjahresniveaus und 45 vH über dem Niveau des Jahres 1998. Als Gründe für diese hohen Zuwachsraten können wie in den vergangenen Jahren die hohe Unsicherheit an den Finanzmärkten und die konjunkturellen wie geopolitischen Risiken angeführt werden. Diese veranlassten die Anleger, ihre Bestände an relativ risikoreichen Vermögenswerten wie Aktien gegen die relativ liquiden und risikoärmeren, in M3 enthaltenen Vermögenswerte zu substituieren. Eine Korrektur der Zunahme des Bestands an marktfähigen Finanzinstrumenten – und damit auch von M3 – blieb bisher aus.

Da auch die Bestandteile des engen **Geldmengenaggregats M1** als sicherer Hafen gelten, in den bei Unsicherheiten von den Kapitalmärkten abgezogene Mittel fließen, war ebenso wie bei den marktfähigen Finanzinstrumenten auch bei der Geldmenge M1 eine überproportionale Veränderung zu beobachten. Hier spielten aber auch die aufgrund des niedrigen Zinsniveaus im Euro-Währungsgebiet geringen Opportunitätskosten der Geldhaltung eine Rolle. Auffällig war auch, dass der kontraktiven Entwicklung der Bargeldmenge im Jahr 2002 in den ersten Monaten dieses Jahres eine sehr ausgeprägte Ausdehnung der Bargeldbestände mit Raten um bis zu 30 vH folgte. Offenbar wurden die Bargeldbestände wieder aufgebaut, nachdem im Vorfeld der Euro-Bargeldeinführung zu Beginn des Jahres 2002 eine vorübergehende Umschichtung in kurzfristige Einlagen eingesetzt hatte. Hinzu kam eine steigende Euro-

Schaubild 20



1) Geldmenge M1 zuzüglich Einlagen mit vereinbarter Laufzeit und vereinbarter Kündigungsfrist bis zu drei Monaten (ohne Einlagen der Zentralstaaten) zuzüglich Repogeschäfte, Geldmarktpapiere sowie Schuldverschreibungen bis zu zwei Jahren.– 2) Ordinatenmaßstab gegenüber der Darstellung von M3 gestaucht.– 3) Bargeldumlauf, täglich fällige Einlagen (ohne Einlagen von Zentralstaaten) und monetäre Verbindlichkeiten der Zentralstaaten.– 4) Kredite von monetären Finanzinstituten.

Quelle: EZB

SR 2003 - 12 - 0610

Bargeldnachfrage von Ansässigen außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Insgesamt wurde in diesem Jahr wieder das Niveau der Bargeldbestände aus dem Jahr 2001 erreicht. Im Gegenzug normalisierte sich die Entwicklung der täglich fälligen Einlagen.

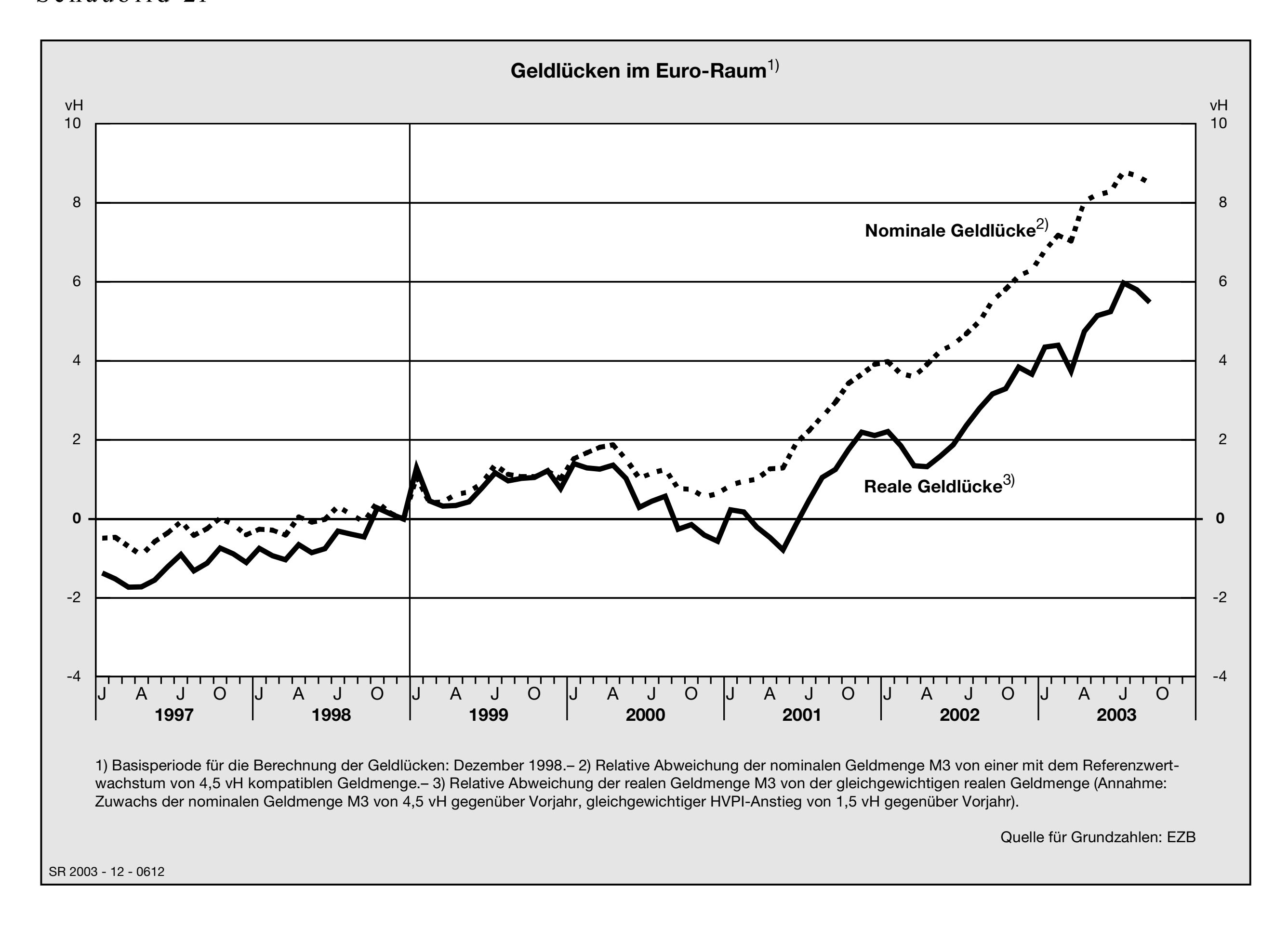
Die weiterhin reichliche Liquiditätsversorgung spiegelte sich ebenfalls in den Indikatoren der Überschussliquidität wider. So überstiegen die Werte der nominalen und der realen **Geldlücke** erneut ihre Vorjahresniveaus (Schaubild 21, Seite 82).

Die nominale Geldlücke beschreibt die relative Abweichung des tatsächlichen M3-Geldmengenbestands von einer hypothetischen Geldmenge, die sich aus einem dem Referenzwert entsprechenden monetären Zuwachs ergeben hätte. Die reale Geldlücke gibt analog die Abweichung des realen Geldmengenbestands von der oben beschriebenen Referenz-Geldmenge an, wenn man diese mit einem hypothetischen, dem Preisniveaustabilitätsziel der Europäischen Zentralbank genügenden Preisindex deflationiert.

150. Bei den zuvor beschriebenen Gründen für die starke Expansion der Geldmenge M3 und dem damit verbundenen Aufbau von Überschussliquidität handelt es sich hauptsächlich um Sondereffekte, die sich der üblichen Modellierung im Rahmen von Geldnachfragefunktionen weitgehend entziehen. Dass das hohe M3-Wachstum überwiegend durch Portfolioumschichtungen zu begründen ist, zeigt sich auch an den **Gegenposten der Geldmenge**: So sank die Zuwachsrate der Kredite von Monetären Finanzinstituten an Ansässige im Euro-Währungsgebiet (ohne Monetäre Finanzinstitute und öffentliche Haushalte) im ersten Quartal dieses Jahres auf unter 5,0 vH und hat sich seitdem auf diesem Niveau stabilisiert. Insgesamt spricht das niedrige Niveau des Kreditwachstums dafür, dass der Liquiditätsüberhang bisher keine Tendenz anzeigt, realwirtschaftlich nachfragewirksam zu werden und sich auf mittlere Frist in Preisniveausteigerungen zu entladen. Auch die bislang trotz sehr günstiger Finanzierungsbedingungen verhaltene Investitionstätigkeit und die niedrige Kapazitätsauslastung im Euro-Raum lassen dieses Szenario als wenig wahrscheinlich erscheinen.

151. Das Vorliegen geringer Inflationsrisiken spiegelt sich ferner in den stabilen **Inflationserwartungen** wider. Die von der Europäischen Zentralbank im August dieses Jahres veröffentlichten Ergebnisse der Umfragen unter Prognostikern (Survey of Professional Forecasters) weisen längerfristige Inflationserwartungen in Höhe von 1,9 vH aus. Werden die langfristigen Inflationserwartungen alternativ aus der Renditedifferenz zwischen nominalen und an den HVPI des Euro-Raums indexierten französischen Staatsanleihen abgeleitet, so ergibt sich für dieses Jahr ein durchschnittlicher Wert in Höhe von 1,8 vH. Damit zeigen beide Indikatoren weitgehend konstante Inflationserwartungen an, was darauf hinweist, dass die Märkte – ebenso wie die Notenbank – in dem aufgebauten Liquiditätsüberschuss kein Inflationsrisiko sehen.

Schaubild 21



1) Basisperiode für die Berechnung der Geldlücken: Dezember 1998.– 2) Relative Abweichung der nominalen Geldmenge M3 von einer mit dem Referenzwert-wachstum von 4,5 vH kompatiblen Geldmenge.– 3) Relative Abweichung der realen Geldmenge M3 von der gleichgewichtigen realen Geldmenge (Annahme: Zuwachs der nominalen Geldmenge M3 von 4,5 vH gegenüber Vorjahr, gleichgewichtiger HVPI-Anstieg von 1,5 vH gegenüber Vorjahr).

Quelle für Grundzahlen: EZB

Tabelle 14

Geldpolitisch und währungspolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
2002	
5. Dezember	Der EZB-Rat senkt den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte – beginnend mit dem am 11. Dezember 2003 abzuwickelnden Geschäft – um 50 Basispunkte auf 2,75 %. Gleichzeitig senkt er die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität mit Wirkung vom 6. Dezember 2003 um jeweils 50 Basispunkte auf 3,75 % beziehungsweise 1,75 %. Des Weiteren legt der EZB-Rat einen mit 4½ vH unveränderten Referenzwert für das Wachstum der Geldmenge M3 fest. Den Berechnungen liegen die folgenden Annahmen zugrunde: Eine trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit von M3 in einer Größenordnung von ½ vH bis 1 vH, ein Potentialwachstum zwischen 2 vH und 2½ vH sowie eine mittelfristige Zielmarke für die Preisniveaustabilität in Höhe von unter 2 vH.

noch Tabelle 14

noch: Geldpolitisch und währungspolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
2003	
6. März	Der EZB-Rat senkt den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte – beginnend mit dem am 12. März 2003 abzuwickelnden Geschäft – um 25 Basispunkte auf 2,50 %. Außerdem senkt er die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität mit Wirkung vom 7. März 2003 um jeweils 25 Basispunkte auf 3,50 % beziehungsweise 1,50 %. Bundesfinanzminister Hans Eichel stellt den Finanzmarktförderplan 2006 vor. Ziel dieses Plans ist es, den Anlegerschutz weiter zu verbessern und den deutschen Kapitalmarkt – auch im Vergleich zu seiner internationalen Konkurrenz – zu stärken. Der Plan ist eng verknüpft mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Finanzmarkts, wie er durch die Umsetzung des EU-Aktionsplans Finanzdienstleistungen im Jahr 2005 entstehen soll. Der Finanzmarktförderplan enthält die Elemente des am 25. Februar 2003 vorgestellten 10-Punkte Programms der Bundesregierung zur Verbesserung der Unternehmensintegrität und des Anlegerschutzes. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil ist das Investmentgesetz 2003. Dieses schafft erstmals in Deutschland einen gesetzlichen Rahmen für Anbieter von Hedge-Fonds. Es soll zudem Wettbewerbsnachteile des Standorts Deutschland bei Fonds beseitigen, das Umfeld und die Verwaltung von Investmentfonds verbessern und die vielfältigere Ausgestaltung von Fonds ermöglichen. Schließlich sieht der Finanzmarktförderplan neue Wege bei der Erschließung des Markts für Verbriefungen (Asset-Backed-Securities) vor. Kreditinstitute können nunmehr in Deutschland ihre Kreditforderungen und Kreditrisiken in Zweckgesellschaften bündeln und daraus Wertpapiere an den Kapitalmarkt bringen.
21. März	Der Europäische Rat verabschiedet den vom EZB-Rat am 3. Februar empfohlenen Beschluss über eine Änderung der Abstimmungsregeln im EZB-Rat. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 176 ff.
24. März	Die am 1. Januar 2003 begonnene Neustrukturierung des deutschen Aktienmarkts ist abgeschlossen. Mit dem Inkrafttreten der geänderten Börsenordnung wurden zwei zentrale Segmente an der Frankfurter Wertpapierbörse eingeführt: der Prime Standard und der General Standard. Im Unterschied zu Unternehmen des General Standard müssen – inländische wie ausländische – Unternehmen des Prime Standard zusätzlich zu den gesetzlichen Anforderungen internationale Berichtspflichten erfüllen. Die Entwicklung aller deutschen Werte des Prime und des General Standard, also des gesamten Deutschen Aktienmarkts wird durch den CDAX-Index gemessen, der zu den sogenannten Benchmark-Indizes gehört; ebenso wie der Prime All Share-Index, der lediglich die im Prime Standard enthaltenen Unternehmen umfasst. Der Prime All Share-Index ist in 18 Branchenindizes eingeteilt. Diese werden ab dem 24. März in einer einheitlichen Struktur und ausschließlich für das Prime-Segment berechnet und setzen die Indexhistorie der CDAX-Branchen fort. Auch für die Aufnahme von Unternehmen in die Auswahlindizes DAX, MDAX, SDAX und TecDAX ist die Zulassung zum Prime Standard Voraussetzung. Der DAX bleibt im Zuge der Neustrukturierung unverändert und umfasst weiterhin die 30 größten deutschen Unternehmen. Der MDAX wird verkleinert auf die 50 vorwiegend mittelständische Unternehmen (Midcaps) der klassischen Branchen; genauso wie der SDAX, der in Zukunft nur noch die 50 kleineren Unternehmen (Smallcaps) der klassischen Branchen umfaßt. Die 30 größten Werte der Technologiebranche finden sich in dem am 24. März neu eingeführten TecDAX – dem verkleinerten Nachfolgeindex von NEMAX 50, der zum Ende des Jahres 2004 ausläuft. Die Werte von DAX, MDAX und TecDAX bilden zusammen das Indexportfolio des HDAX, dessen Historie direkt aus der vom DAX 100 hervorgeht.
8. Mai	Der EZB-Rat gibt die Ergebnisse der Überprüfung der geldpolitischen Strategie bekannt. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 152 ff. und Ziffern 723 ff.

noch Tabelle 14

noch: Geldpolitisch und währungspolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
1. Juni	Die ehemalige Vizegouverneurin der Österreichischen Nationalbank, Gertrude Tumpel-Gugerell, tritt die Nachfolge der Finnin Sirkka Hämäläinen als Mitglied des sechsköpfigen EZB-Direktoriums an.
5. Juni	Der EZB-Rat senkt den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte – beginnend mit dem am 9. Juni 2003 abzuwickelnden Geschäft – um 50 Basispunkte auf 2,0 %. Außerdem senkt er die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität mit Wirkung vom 6. Juni 2003 um jeweils 50 Basispunkte auf 3,0 % beziehungsweise 1,0 %.
9. Juni	Die britische Regierung beschließt, weiterhin von einem Beitritt zur Europäischen Währungsunion abzusehen und kein Referendum über diese Frage abzuhalten. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 136.
9. Juli	Die sogenannte „True Sales Initiative (TSI)“ wird ins Leben gerufen: 13 Banken unterzeichen eine Absichtserklärung für die Gründung einer Zweckgesellschaft zur Kreditverbriefung in Deutschland. Teilnehmer dieser Verbriefungsinitiative sind die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), vier deutsche Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank, HypoVereinsbank) sowie ihr Joint Venture Eurohypo, die genossenschaftliche DZ-Bank, die Citigroup sowie fünf Institute aus dem Sparkassen- und Landesbankensektor (Bayrische Landesbank, DekaBank, Helaba, HSH Nordbank, WestLB). Vorausgegangen war am 6. Juni der Beschluss des Kleinunternehmerförderungsgesetzes (KFG) durch den Bund und im Rahmen dieses Artikelgesetzes eine gewerbesteuerliche Entlastung vom Zweckgesellschaften zur Kreditverbriefung. Dadurch wurden steuerliche Nachteile von Verbriefungen im Vergleich zum Ausland beseitigt. Zuvor hatte Bundesfinanzminister Eichel am 29. Januar eine „Verbriefungsinitiative“ ins Leben gerufen.
14. Juli	Die Auffanggesellschaft „Protektor Lebensversicherungs-AG“, die im Falle der finanziellen Notsituation einer Lebensversicherung deren vertragliche Pflichten gegenüber den Kunden übernimmt, beginnt mit der Übernahme der Policen der Mannheimer Lebensversicherung ihre Arbeit, nachdem sie im November 2002 erstmals der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Die zehn Gründungsunternehmen von Protektor haben 3,2 Mio Euro Grundkapital eingezahlt. Alle 120 Lebensversicherer, die Mitglied im Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) sind, mussten Protektor beitreten und maximal ein Prozent ihrer eigenen Kapitalanlagen zur Sanierung der Bestände zur Verfügung stellen. Damit ist sichergestellt, dass Protektor im Bedarfsfall ausreichend Kapital – maximal 5,2 Mrd Euro – zur Verfügung steht. Der Garantiezins für alle Neuverträge im Bereich der Lebensversicherungen wird ab dem 1. Januar 2004 auf 2,75 % gesenkt. Jahrzehntelang lag der Garantiezins bei 3 %, ehe er im Jahr 1987 auf 3,5 % sowie im Jahr 1995 auf 4 % erhöht und im Jahr 2000 wieder auf 3,25 % reduziert wurde.
15. August	Das Gesetz zur Neustrukturierung der Förderbanken des Bundes tritt in Kraft. Es setzt die Zusammenlegung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) als Bestandteil der Mittelstandsoffensive der Regierung sowie die Verständigung mit der EU-Kommission zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vom 27. März 2002 hinsichtlich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Förderbanken des Bundes um. Verbunden mit der Zusammenlegung von KfW und DtA ist die Übertragung des Vermögens der DtA auf die KfW unter Auflösung der DtA.

noch Tabelle 14

noch: Geldpolitisch und währungspolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
14. September	Die schwedischen Wähler entscheiden sich in einem Referendum erneut gegen die Einführung des Euro: 56,1 vH der Wähler sprechen sich gegen einen Beitritt ihres Landes zur Europäischen Währungsunion aus, 41,8 vH stimmen dafür. Die Wahlbeteiligung beträgt 81,2 vH. Mit diesem negativen Votum ist eine Beteiligung Schwedens an der Gemeinschaftswährung in weite Ferne gerückt. Auch ohne Ausnahmeregelungen, wie sie für das Vereinigte Königreich und Dänemark gelten, kann Schweden so lange auf einen Beitritt zur Europäischen Währungsunion verzichten, wie es nicht mindestens zwei Jahre lang dem Europäischen Währungssystem II angehört; ein Beitritt zu diesem System ist jedoch freiwillig.
19. September	Die Europäische Zentralbank unterbreitet im Rahmen ihrer auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union verabschiedeten Stellungnahme einige Verbesserungsvorschläge zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. Diese beziehen sich vor allem auf die Artikel 1 – 3 und 1 – 29. Zu den zentralen Forderungen der Europäischen Zentralbank gehört erstens die Aufnahme eines Hinweises auf „nichtinflationäres Wachstum“ oder „Preisstabilität“ in den Zielkatalog der Union. Gemäß der gegenwärtigen Ausgestaltung wird das Ziel der Preisstabilität erst im Zusammenhang mit der Europäischen Zentralbank genannt. Im Zielkatalog des EG-Vertrages sind dagegen ein „nichtinflationäres Wachstum“ und „stabile Preise“ als Ziele der Europäischen Union enthalten. Zweitens fordert die Europäische Zentralbank eine Klarstellung des Verfassungsentwurfs in der Hinsicht, dass die sie zwar Teil des institutionellen Rahmens der Union ist, aufgrund ihrer speziellen institutionellen Eigenschaften aber nicht zu den Organen der Union gehört. Im Entwurf rangiert die Europäische Zentralbank zusammen mit dem Rechnungshof unter „Sonstige Organe und Einrichtungen“ und wird auch explizit als Organ bezeichnet. Als Organ wäre die Europäische Zentralbank verpflichtet, mit den anderen Organen der Europäischen Union „loyal zusammenzuarbeiten“. Drittens fordert die Europäische Zentralbank die Aufnahme eines Hinweises auf die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken zusätzlich zu ihrer eigenen Unabhängigkeit.
7. Oktober	Der EZB-Rat erlässt die Verordnung EZB/2003/9, welche ab März 2004 Änderungen im geldpolitischen Handlungsrahmen des Eurosystems vorsieht und auf eine Entscheidung des EZB-Rates vom 23. Januar 2003 zurückgeht: Zum einen beginnt die Mindestreserve-Erfüllungsperiode künftig immer am Abwicklungstag des Hauptrefinanzierungsgeschäfts, das im Anschluss an die EZB-Ratssitzung durchgeführt wird, in welcher die monatliche Erörterung der Geldpolitik erfolgt. Zum zweiten wird die Laufzeit der Hauptrefinanzierungsgeschäfte von zwei Wochen auf eine Woche verkürzt. Von einer – ursprünglich ebenfalls vorgesehenen – Aussetzung der längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte (LRGs) wurde dagegen abgesehen. Mit diesen Maßnahmen soll im Wesentlichen verhindert werden, dass während einer Erfüllungsperiode aufkommende Zinsänderungsspekulationen die Bedingungen am ganz kurzen Ende des Geldmarktes negativ beeinflussen.
11. Oktober	Der Basel II-Akkord zur Neufassung der Eigenkapitalanforderungen im Kreditgeschäft wird erneut modifiziert und seine Verabschiedung um ein halbes Jahr auf Mitte 2004 verschoben. Zuvor waren am 5. Mai die dritte Auswirkungsstudie (QIS 3) und am 29. April das dritte Konsultationspapier (CP 3) veröffentlicht worden. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 109 ff.
1. November	Der ehemalige Chef der Banque de France, Jean-Claude Trichet, tritt die Nachfolge von Willem F. Duisenberg als Präsident der Europäischen Zentralbank für eine Amtszeit von acht Jahren an. Neuer Chef der französischen Zentralbank wird Christian Noyer, der am 1. Juni 2002 von seinem Amt als Vizepräsident der Europäischen Zentralbank zurückgetreten war.

noch Tabelle 14

noch: Geldpolitisch und währungspolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
3. November	Die Deutsche Börse verkürzt die Handelszeiten im elektronischen Xetra-Handel und verlegt den Handelsschluss von bisher 20 Uhr wieder auf 17.30 Uhr vor. Die Ausweitung bis 20 Uhr hatte auf dem Höhepunkt des Börsenbooms vor drei Jahren stattgefunden, um die Reaktionszeit auf die US-Börsenentwicklung zu verlängern und der stark gestiegenen Zahl der Privatanleger den Handel zu erleichtern. Die Hoffnungen der Deutschen Börse auf einen verstärkten Umsatz in den Abendstunden erfüllten sich jedoch nicht. Zudem war der Abendhandel für die Banken mit einem hohen Personalaufwand verbunden. Der Parketthandel wird unverändert bis 20 Uhr fortgeführt.

Exkurs: Strategieanpassung der Europäischen Zentralbank – Auf dem Weg zur Inflationssteuerung?

152. Am 8. Mai 2003 verkündete die Europäische Zentralbank die Ergebnisse der seit Dezember 2002 durchgeführten Revision ihrer geldpolitischen Strategie. Ziel war es, diese vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen, der öffentlichen Diskussion sowie einer Reihe von theoretischen Analysen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Als Ergebnis der Überprüfung lassen sich folgende Änderungen festhalten:

– Erstens hat die Europäische Zentralbank ihre **Definition des Preisniveaustabilitätsziels** konkretisiert: Es ist dabei geblieben, dass Preisniveaustabilität als Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex von „unter 2 vH“ gegenüber dem Vorjahr definiert wird. Diese muss mittelfristig gewährleistet sein. Allerdings wird die Europäische Zentralbank in Zukunft versuchen, die Preisniveausteigerungsrate „nahe 2 vH“ zu halten.

– Zweitens haben die **„Einleitenden Bemerkungen“** des EZB-Präsidenten – die monatliche öffentliche Erläuterung der geldpolitischen Maßnahmen – eine **neue Struktur** erhalten: Seit Mai beginnen sie mit den Ergebnissen der „wirtschaftlichen Analyse“ zur Ermittlung der kurzfristigen bis mittelfristigen Risiken für die Preisniveaustabilität. Diese Strategiesäule umfasst vor allem die Analyse realwirtschaftlicher Indikatoren mit Blick auf ihre Inflationseffekte. Hierauf erfolgt die Darstellung der Ergebnisse der „monetären Analyse“, bei der mittelfristige bis langfristige Inflationsrisiken mit Hilfe einer Reihe von monetären Indikatoren bewertet werden.

– Drittens hat die Europäische Zentralbank beschlossen, die **Überprüfung des Referenzwerts** für das angestrebte Geldmengenwachstum nicht mehr jährlich, sondern nur noch bei Änderungen des langfristigen Wachstumspfads vorzunehmen.

153. Mit der „Klarstellung“ der Definition von Preisniveaustabilität will die Europäische Zentralbank vor allem ihre Verpflichtung unterstreichen, für eine ausreichende Sicherheitsmarge zum Schutz gegen Deflationsrisiken, gegen eventuelle Messfehler beim HVPI und gegen die Auswirkungen von Inflationsunterschieden innerhalb des Euro-Währungsgebiets zu sorgen (JG 2001 Ziffern 480 ff.). Außerdem wird durch eine leicht positive Inflationsrate die Flexibilität der Reallöhne, welche die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte infolge externer Schocks bei nach unten starren Nominallöhnen positiv beeinflusst, tendenziell erhöht.

Die neue Struktur der „Einleitenden Bemerkungen“ soll besser verdeutlichen, dass die beiden Säulen einander ergänzende Analyserahmen darstellen und dass die monetäre Analyse in erster Linie dazu dient, die Aussagen der wirtschaftlichen Analyse aus mittelfristiger bis langfristiger Perspektive zu überprüfen. Faktisch bedeutet die Modifikation eine veränderte Gewichtung von erster und zweiter Säule der geldpolitischen Strategie und kommt einer Herabstufung der Bedeutung der Geldmenge gleich. Dadurch soll die Kommunikation bei einem Auftreten von widersprüchlichen Informationen hinsichtlich der Risiken für die Preisniveaustabilität vereinfacht werden.

Trotz gegenteiliger Aussagen der Europäischen Zentralbank mag die ursprünglich jährliche Überprüfung des Referenzwerts zudem den Eindruck erweckt haben, es handele sich dabei um eine Zwischenzielgröße, deren Verfehlung zwingend Reaktionen der Zentralbank hervorrufe. Dies schuf einen Erklärungsbedarf für die Europäische Zentralbank, wenn es zu Abweichungen des tatsächlichen Geldmengenzuwachses vom Referenzwert kam. Durch die nur noch bei Änderungen in den langfristigen Rahmenbedingungen vorgenommene Überprüfung des Referenzwerts soll dessen Natur als längerfristiger Richtwert für das Geldmengenwachstum unterstrichen werden.

154. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die von der Europäischen Zentralbank praktizierte Geld-

politik sich durch die beschriebenen Modifikationen der Strategie nicht grundlegend ändern wird. Ihre Klarstellung stellt eher eine Anpassung an die bereits praktizierte Vorgehensweise bei geldpolitischen Entscheidungen dar. Daher erscheinen Befürchtungen als unbegründet, die Europäische Zentralbank könne ihre Politik zukünftig stärker an konjunkturellen Belangen ausrichten und so eine offene Flanke gegenüber politischem Druck bieten. Ein Blick auf die unveränderten Inflationserwartungen zeigt, dass diese Geringschätzung der angesprochenen Gefahren von den Marktteilnehmern geteilt wird.

Kritisiert wird die nach wie vor wenig scharfe Definition des Preisniveaustabilitätsziels. Manche Beobachter der Europäischen Zentralbank hätten daher statt der vagen Zieldefinition – unter, aber nahe 2 vH – ein konkretes Punktziel bevorzugt. Die vermeintlichen Nachteile eines gewissen Unschärfebereichs bei der Zielfestlegung scheinen in der Praxis jedoch nicht von Bedeutung zu sein (Ziffer 726).

Die Konkretisierung des Verhältnisses der beiden Strategiesäulen zueinander mag zu einem besseren Verständnis des geldpolitischen Konzepts beitragen. Offen bleibt jedoch weiterhin, wie die Europäische Zentralbank die in die monetäre und wirtschaftliche Analyse einbezogenen Variablen, ihre quantitative Bedeutung für die künftige Inflation im Euro-Raum und ihre Gewichtung im geldpolitischen Entscheidungsprozess konkret spezifiziert. Möglich wäre zum Beispiel eine Verdichtung der Einzelindikatoren zu einer Inflationsprognose, unter deren Verwendung die geldpolitischen Maßnahmen entschieden und kommuniziert werden. Eine solche Vorgehensweise steht im Zentrum der (direkten) Inflationssteuerung (Kasten 2). Diese würde auch eine stärkere Integration und interaktive Interpretation der Indikatoren der beiden Strategiesäulen erlauben (JG 2002 Ziffern 565 ff.).

155. Mit den durchgeführten Strategieänderungen hat die Europäische Zentralbank bewusst auf eine stärkere Anlehnung an das Konzept der Inflationssteuerung verzichtet. Statt dessen betont sie, dass ihr geldpolitischer Ansatz weiterhin eine wirtschaftliche und eine monetäre Analyse beinhaltet und somit das „Zwei-Säulen-Konzept bei der Aufarbeitung, der Beurteilung und der Gegenprüfung der für die Geldpolitik relevanten Informationen“ beibehält. Als Begründung für die Beibehaltung der beiden Strategiesäulen verweist die Europäische Zentralbank auf Vorteile ihrer Konzeption bei der Berücksichtigung instabiler Vermögenspreise oder Immobilienpreise. De facto bestehen jedoch große Ähnlichkeiten zwischen der Inflationssteuerung und der EZB-Strategie.

Kasten 2

Inflationssteuerung: Ausgestaltungsmöglichkeiten und empirische Ergebnisse

Inflationssteuerung als geldpolitische Strategie

Eine geldpolitische Strategie hat zwei wesentliche Aufgaben zu erfüllen: Zum einen soll sie einen bindenden Rahmen für das geldpolitische Handeln und damit eine klare Struktur liefern, um die Entscheidungsfindung der geldpolitisch Verantwortlichen zu erleichtern. Zum anderen soll sie im Rahmen der Kommunikation mit der Öffentlichkeit helfen, die Entscheidungen der Notenbank verständlich zu machen und so die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik fördern. Ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit ist eine notwendige Voraussetzung für die Stabilisierung der Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau und damit für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Von einer verbesserten Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist zudem eine schnellere Reaktion der Markterwartungen auf eventuelle Politikänderungen und eine beschleunigte Transmission geldpolitischer Impulse über die Anpassung von Löhnen, Wechselkursen, Aktienpreisen und Zinsen zu erwarten.

Zwischenzielregeln nahmen lange Zeit eine prominente Stellung unter den geldpolitischen Strategien ein. Die von den Zentralbanken traditionell verwendeten Zwischenziele, in der Regel die Geldmenge oder der Wechselkurs, erwiesen sich jedoch angesichts der neueren Erfahrungen mit instabilen Geldnachfragefunktionen und krisenhaften Wechselkursschwankungen – wie etwa aufgrund spekulativer Attacken – zunehmend als problematischer geldpolitischer Anker ohne Halt. Einfache Instrumentenregeln – beispielsweise in Gestalt einer Taylor-Regel – sind dagegen zu mechanistisch, um der Komplexität des geldpolitischen Entscheidungsprozesses gerecht zu werden. Diese unterschiedlichen Probleme alternativer geldpolitischer Strategien förderten die rasche Verbreitung der (direkten) Inflationssteuerung (Inflation Targeting). Eine (direkte) Inflationssteuerung wurde erstmals im Jahr 1990 von der neuseeländischen Notenbank eingeführt. In den Folgejahren übernahm eine ganze Reihe von Ländern diese neue Form der geldpolitischen Strategie (unter anderem Kanada 1991, das Vereinigte Königreich und Israel 1992, Finnland und Schweden 1993, Australien und Spanien 1994, die Tschechische Republik und Polen 1998, Norwegen und Ungarn 2001).

Die (direkte) Inflationssteuerung lässt sich im Rahmen der geldtheoretischen Literatur den so genannten Steuerungsregeln (Targeting Rules) zurechnen. Unter einer Steuerungsregel wird eine monetäre Regel verstanden, bei der die Zielfunktion einer Notenbank über endogene Zielvariablen (hier: Steuerungsvariablen) optimiert wird. Standardmäßig wird angenommen, die zu minimierende Verlustfunktion der Notenbank

$$V_t = E_t \sum_{\tau=0}^{\infty} \delta^{\tau} \frac{1}{2} \left[\left(\pi_{t+\tau} - \pi^*\right)^2 + \lambda \left(y_{t+\tau}^{g}\right)^2 \right]$$

sei linear-quadratisch und berücksichtige die Abweichung der Inflation π von einem Inflationsziel π^* sowie die Stabilisierung der Realwirtschaft – ausgedrückt durch die Outputlücke y^g. Als Nebenbedingung muss der Transmissionsweg monetärer Impulse berücksichtigt werden. Verfolgt die Zentralbank eine strikte Inflationssteuerung, so geht einzig die Abweichung der tatsächlichen Inflationsrate von einer bestimmen Zielrate in die Zielfunktion der Notenbank ein ($\lambda = 0$).

Eine Inflationssteuerung ist – nach Svensson (2000) und Bernanke et al. (1999) – durch drei Kennzeichen geprägt: Erstens verfolgt die Zentralbank das langfristige geldpolitische Ziel einer niedrigen Inflationsrate. Für das Inflationsziel wird über einen bestimmten Zeithorizont ein offizieller quantitativer Zielwert oder Zielbereich festgelegt. Angesichts der verzögerten Wirkung monetärer Impulse auf die Inflation können jedoch nicht die tatsächlichen Werte der Inflation von der Notenbank gesteuert werden, sondern Prognosen dieser Größe. Zweitens steht daher die Erstellung von Inflationsprognosen im Mittelpunkt der Inflationssteuerung, welche im Rahmen von Inflationsberichten veröffentlicht werden und eine intensive Kommunikation der Notenbank mit der Öffentlichkeit ermöglichen. Wegen der zentralen Bedeutung der Inflationsvorhersage als Zwischenziel für die Zinsentscheidung der Notenbank wird die Strategie der Inflationssteuerung auch als Inflationsprognosesteuerung (Inflation Forecast Targeting) charakterisiert. Drittens existieren neben den Inflationsberichten üblicherweise institutionelle Mechanismen zur Sicherung der Rechenschaftspflicht der Zentralbank. Beispiele für derartige Mechanismen in anderen Ländern sind die gerichtliche Überprüfung der von der Zentralbank durchgeführten Maßnahmen oder finanzielle Sanktionen bis hin zur Entlassung von Mitgliedern der geldpolitischen Beschlussorgane bei deutlichen Verfehlungen der geldpolitischen Ziele.

Im Rahmen der strikten Inflationssteuerung lässt sich vor dem Hintergrund der verwendeten einfachen Modelle eine optimale Entscheidungsregel für die Geldpolitik formulieren: Der Leitzins ist dann bestmöglich gesetzt, wenn die Inflationsprognose für einen bestimmten Zeitpunkt, zu dem der geldpolitische Übertragungsprozess weitgehend abgeschlossen ist, dem Inflationsziel entspricht. Liegt die Inflationsprognose über (unter) dem Zielwert, so sollte die Notenbank die Leitzinsen erhöhen (verringern). Eine solche Geldpolitik, die einzig die strikte Verfolgung des Preisniveaustabilitätsziels im Auge behält, erzeugt im Mittel jedoch eine hohe Volatilität der Produktion: In Erwartung beispielsweise eines Angebotsschocks, der zu einem Anstieg der Inflationsprognose bei gleichzeitig verringertem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts führen würde, müsste die Geldpolitik bei strikter Regelanwendung restriktiv agieren, um die Inflationsprognose mit dem angestrebten Zielwert in Übereinstimmung zu bringen. Diese Maßnahme würde den Produktionsrückgang zusätzlich verstärken. Viele Zentralbanken verfolgen daher eine flexible Inflationssteuerung. Dabei beinhaltet die Zielfunktion der Notenbank neben dem Ziel der Preisniveaustabilität auch ein realwirtschaftliches Stabilisierungsziel in Gestalt der Vorgabe, die Differenz zwischen tatsächlicher Produktion und Produktionspotential zu minimieren; es gilt $\lambda > 0$. Bei der flexiblen Inflationssteuerung werden die geldpolitischen Entscheidungsträger eine drohende Abweichung der Inflationsprognose vom Inflationsziel – beispielsweise infolge eines Angebotsschocks – somit nicht vollständig korrigieren, um eine Verstärkung der Schockwirkung zu vermeiden.

Die relativ einfachen Entscheidungsregeln werden als Hauptvorteil der Inflationssteuerung betrachtet. Sie ermöglichen eine klar strukturierte Kommunikation der Notenbank mit der Öffentlichkeit – etwa mit Hilfe eines Inflationsberichts – und sichern damit ein hohes Maß an Transparenz der Geldpolitik. Gleichzeitig vereinfachen eine verbesserte Kommunikation und eine größere Transparenz die Erfüllung der Rechenschaftspflicht. Schließlich wird als Vorteil der Inflationssteuerung angeführt, diese Strategie ermögliche es – anders als traditionelle Zwischenzielstrategien –, alle geldpolitisch relevanten Variablen ihrer jeweiligen Prognosequalität entsprechend in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Hierbei besteht auch die Möglichkeit, diskretionäre Entscheidungsspielräume im Prognoseverfahren zu bewahren. Die Inflationssteuerung ist damit kein rein mechanistisch modellbasiertes Konzept.

Als Nachteil der Inflationssteuerung wird häufig gerade dieser diskretionäre Spielraum betrachtet, der unter Umständen dazu führt, dass die Geldpolitik sich zu sehr an Fehlentwicklungen der Vergangenheit orientiert. Überdies könnte fälschlicherweise der Eindruck entstehen, die Zentralbank habe eine vollständige Kontrolle über die Inflation. Eine Begründung von Zielverfehlungen ist daher für die Sicherung der Glaubwürdigkeit der geldpolitischen Instanz von großer Bedeutung. Insofern relativieren sich die Vorteile einer geldpolitischen Strategie der Inflationssteuerung im Vergleich zu traditionellen Zwischenzielregeln. Die Notwendigkeit zur Verankerung der Inflationserwartungen durch die Inflationsprognosen verdeutlicht, warum den zusätzlichen Mechanismen der Rechenschaftspflicht und der Kommunikation eine besondere Bedeutung zukommt.

Inflationssteuerung: Das Beispiel der Bank of England

Eine verständliche Kommunikationsstrategie, hohe Transparenz sowie schnelle Entscheidungsprozesse kennzeichnen die Geldpolitik der Bank of England. Dort hat die Politik der Inflationssteuerung in den vergangenen zehn Jahren zu einem hohen Grad an Preisniveaustabilität bei gleichzeitig kräftigem Wirtschaftswachstum beigetragen.

Formal ist die Bank of England – wie die Europäische Zentralbank und im Unterschied zur US-amerikanischen Zentralbank – dem Ziel der Gewährleistung von Preisniveaustabilität verpflichtet (Tabelle 15). Die Festlegung des Zielwerts obliegt dem Finanzminister – im Unterschied zum Eurosystem, wo Preisniveaustabilität vom EZB-Rat quantifiziert wird. Im Mittelpunkt der geldpolitischen Strategie der Bank of England steht die Inflationsprognose des Geldpolitischen Ausschusses. Es handelt sich dabei um eine bedingte Prognose, das heißt, es werden für den Prognosezeitraum konstante Leitzinsen unterstellt. Die wichtigsten Informationen aus der Inflationsprognose für einen Zeithorizont von 24 Monaten werden in einem Fächerdiagramm zusammengefasst. Dieses Diagramm nimmt eine herausragende Stellung im Inflationsbericht der Bank of England ein. Grundlage der Inflationsprognose sind mehrere in der Bank of England entwickelte alternative Prognosemodelle. Im Mittelpunkt steht ein großes makroökonometrisches Modell. Ergänzend werden mehrere kleinere Modelle herangezogen. Daneben fließen auch subjektive Urteile der Mitglieder des Geldpolitischen Ausschusses in die Prognose ein. Das wahrscheinlichste Szenario bildet die Basis für die zentrale Projektion des Ausschusses. Zusätzlich werden Prognosen über die Produktionsentwicklung erstellt sowie in eigenständigen Fächerdiagrammen veröffentlicht und verschiedene Schocks analysiert, deren mögliche Auswirkungen in der Fächerbreite der Inflationsrate – also bei der Beschreibung der Prognoseungenauigkeit – berücksichtigt werden.

Weil die britische Notenbank eine flexible Inflationssteuerung verfolgt, wird der Leitzins grundsätzlich so gesetzt, dass die Inflationsprognose für den Zeithorizont von 24 Monaten, innerhalb dessen der geldpolitische Übertragungsprozess weitgehend abgeschlossen ist, dem Inflationsziel entspricht. Lediglich im Falle gravierender Abweichungen der Inflationsprognose vom Zielwert aufgrund von Schocks wird diese einfache Entscheidungsregel flexibel gehandhabt. Um den Eindruck zu vermeiden, das Einfließen subjektiver Einschätzungen in die Vorhersage führe zu einer bewussten Verzerrung der Inflationsprognose, sichern mehrere Vorkehrungen eine hohe Qualität der Vorhersagen: Zum einen wird die Prognose umfassend erläutert und mit anderen Prognosen verglichen. Zum anderen ließe sich im Nachhinein ohne großen Aufwand feststellen, ob sich der Geldpolitische Ausschuss systematisch verschätzt hat. Schließlich ist der Gouverneur der Bank of England im Falle einer Verfehlung der Zielinflationsrate um mehr als einen Prozentpunkt verpflichtet, einen offenen Brief an den Finanzminister zu schreiben und darin zu erläutern, warum die Inflationsrate den Toleranzbereich überschritten hat und durch welche Maßnahmen eine Rückkehr zum Ziel gewährleistet werden soll. Bisher war dies jedoch nicht erforderlich.

Empirische Beurteilung der Erfolge von Inflationssteuerung

Eine Reihe von empirischen Studien zur Inflationssteuerung untersucht, ob sich das ökonomische Umfeld in Ländern, die eine Strategie der Inflationssteuerung eingeführt haben, gemessen an dem Niveau sowie der Variabilität der Größen Inflation, Produktion und Zinsen positiv entwickelt hat. Die Studien weisen nach, dass die Verbesserungen im Vergleich zu Ländern ohne Inflationssteuerung im selben Zeitraum überdurchschnittlich waren. Die Berücksichtigung dieser Kontrollgruppe soll ausschließen, dass die globale Änderung des ökonomischen Umfelds oder eine stärkere Inflationsaversion die positive Entwicklung in Ländern mit Inflationssteuerung ausgelöst haben.

Unberücksichtigt bleiben bei den Studien zumeist jedoch die unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Ländern. Dies führt zu einer Verzerrung der Ergebnisse, da ein Wechsel zur Inflationssteuerung häufig gerade als Folge einer ausgeprägten Inflationsphase in dem betroffenen Land stattfand und dementsprechend eine überdurchschnittliche Inflationsverringerung nach der Strategieänderung nicht allzu überraschend ist. Bei Berücksichtigung derartiger Anfangseffekte sind die Ergebnisse der empirischen Studien zur Inflationssteuerung weniger klar. Die Überlegenheit dieser Strategie ist empirisch somit nicht eindeutig belegbar. Allerdings liefern die Untersuchungen auch keine Argumente, die gegen eine Hinwendung zu einer Inflationssteuerung sprechen.

Tabelle 15

Geldpolitische Konzeptionen im Vergleich[1)]

	US Federal Reserve	Eurosystem	Bank of England
Ziele			
Festlegung eines vorrangigen Endziels	Nein; vier gleichberechtigte Ziele: Wirtschaftswachstum, hohes Beschäftigungsniveau, stabile Preise, angemessenes langfristiges Zinsniveau	Preisniveaustabilität	Preisniveaustabilität
Quantifizierung des Endziels	Nein	Quantitative Definition durch EZB-Rat	Inflationsziel der Regierung
Strategie			
Bekanntgabe und Begründung der geldpolitischen Strategie	Nein	Zwei-Säulen-Strategie	Inflation Targeting
Bekanntgabe eines Zwischenziels	Nein	Nein	Inflationsprognose als Zwischenzielersatz
Bekanntgabe herausgehobener Indikatoren	Zielbereiche für Geldmengen- und Kreditwachstum[1)]	Referenzwert für M3-Wachstum	Keine spezifischen
Daten und Prognosen			
Veröffentlichung von Daten über Zwischenziele/Indikatoren und Erläuterung möglicher Abweichungen	Ja[2)]	Ja	Ja
Veröffentlichung einer Inflationsprognose und Erläuterung von Zielabweichungen	Zweimal im Jahr[3)]	Halbjährliche Inflations- und Wachstumsprognosen seit Dezember 2000; (spielen nur eine Nebenrolle in der EZB-Strategie)	Vierteljährlich
Entscheidungen			
Bekanntgabe der geldpolitischen Beschlüsse	Ja	Ja	Ja
Richtungsaussagen zur künftigen Zinspolitik	Risikobewertung des FOMC (zuvor: Zinsbias)	Gelegentlich	Nein

noch Tabelle 15

Geldpolitische Konzeptionen im Vergleich

	US Federal Reserve	Eurosystem	Bank of England
Kommunikationsmittel			
Jahresbericht	Ja	Ja	Ja
Parlamentarische Anhörungen	Mindestens zweimal im Jahr	Mindestens viermal im Jahr	Regelmäßig[4)]
Berichte zur Wirtschaftslage und zur Geldpolitik	Halbjahresbericht (Monatsbericht)	Monatsbericht	Vierteljährlicher Inflationsbericht
Pressekonferenzen zur Wirtschaftslage und zur Geldpolitik	Nein	Monatlich[5)]	Vierteljährlich zum Inflationsbericht
Publikation der Sitzungsprotokolle	Nach sechs bis acht Wochen	Nein	Nach zwei Wochen
Publikation des Abstimmungsverhaltens der einzelnen Mitglieder	Nach sechs bis acht Wochen	Nein	Nach zwei Wochen

1) Zu den Angaben siehe Deutsche Bundesbank (2002) Transparenz in der Geldpolitik, in: Monatsbericht März, Seite 20, sowie Bley, Andreas (2003) Was kann die Europäische Zentralbank von der Bank of England lernen? in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, Seite 478 bis 484. – 2) Durch Gesetz vorgeschrieben; in der praktischen Geldpolitik jedoch heute von untergeordneter Bedeutung. – 3) Im Rahmen der Berichte, die der Präsident des Federal Reserve Board nach dem Humphrey-Hawkins-Act vor dem Kongress abzugeben hat. – 4) Außerdem Rechenschaftspflicht des Zentralbankgouverneurs gegenüber der Regierung, wenn die Inflation das Zielband verlässt. – 5) Unmittelbar im Anschluss an die erste EZB-Ratssitzung des Monats.

Literatur

Ball, L. und N. Sheridan (2003) *Does Inflation Targeting Matter?* Working Paper No. W9577, NBER.

Bernanke, B., T. Laubach, F. Mishkin und A. Posen (1999) *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton.

Bley, A., (2003) *Was kann die EZB von der Bank of England lernen?* in: Wirtschaftsdienst, Heft 7, 478 – 484.

Blinder, A., C. Goodhart, P. Hildebrand et al. (2001) *How Do Central Banks Talk?* Geneva Reports on the World Economy Report No. 3

Deutsche Bundesbank (2000) *Transparenz in der Geldpolitik*, in: Monatsbericht März, 15 – 30.

Mishkin, F. S. und K. Schmidt-Hebbel (2001) *One decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need to Know?,* Working Paper No. W8397, NBER.

Neumann, M. J. M. und J. von Hagen (2002) *Does Inflation Targeting Matter?,* Quarterly Review, 127 – 154, Federal Reserve Bank of St. Louis.

Svensson, L. (2001) *Inflation Targeting: Should it be Modeled as an Instrument or a Targeting Rule?* www.princeton.edu/~svensson/

Svensson, L. (2000) *The first year of the Eurosystem: Inflation Targeting or not?* Working Paper 7598, NBER.

Svensson, L. (1997) *Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets*, European Economic Review 41, 1111 – 1146.

Svensson, L. (2002a) *What is Wrong with Taylor Rules? Using Judgment in Monetary Policy through Targeting Rules*, www.princeton.edu/~svensson/

Svensson, L. und M. Woodford (2003) *Implementing Optimal Policy through Inflation-Forecast Targeting*, www.princeton.edu/~svensson/

Woodford, M. (1999) *Optimal Monetary Policy Inertia*, www.princeton.edu/~woodford/

3. EU-Osterweiterung und institutionelle Entwicklungen

Beitrittsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen

156. Am 13. Dezember 2002 schloss der Europäische Rat bei seiner Tagung in Kopenhagen mit zehn Ländern die **Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union** ab. Die acht mittel- und osteuropäischen Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn sowie Malta und Zypern werden ab dem 1. Mai 2004 der Europäischen Union angehören. Da es zwischen beiden Teilen Zyperns nicht zu einer Einigung hinsichtlich einer Überwindung der Teilung gekommen ist, wird die Anwendung des gemeinsamen Besitzstands (Acquis Communautaire) auf den Nordteil ausgesetzt. Bulgarien und Rumänien, mit denen die Verhandlungen noch nicht so weit fortgeschritten sind, wurde ein Beitritt im Jahr 2007 in Aussicht gestellt. Bezüglich der Türkei beschloss der Europäische Rat, über eine mögliche Eröffnung von Beitrittsverhandlungen im Dezember 2004 zu entscheiden.

Nachdem Anfang April dieses Jahres das Europäische Parlament dem Beitritt jedes der zehn Kandidatenländer mit jeweils großer Mehrheit zugestimmt hatte, wurde am 16. April 2003 in Athen der Vertrag über den Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union unterzeichnet. Bevor der Vertrag in Kraft tritt, muss er von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert werden. In den bisherigen Mitgliedsländern erfolgt dies durch die nationalen Parlamente. Die Beitrittsländer hingegen – außer Zypern – hielten Volksabstimmungen ab, die mit Ausnahme von Estland und Malta für die jeweiligen nationalen Parlamente bindend waren. In der Tschechischen Republik ersetzte ein solches positives Votum die Zustimmung des Parlamentes. In allen abstimmenden Kandidatenländern sprach sich eine meist deutliche Mehrheit der Wähler für die Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union aus, und die in einigen Ländern erforderliche Wahlbeteiligung von 50 vH der Wahlberechtigten wurde bei allen Referenden erreicht (Tabelle 16).

Tabelle 16

Ergebnisse der Volksabstimmungen in den zehn EU-Beitrittsländern

	Wahlbeteiligung	Zustimmungsquote	Nachrichtlich: Wahlberechtigte
	vH[1]	vH[2]	Tausend Personen
Estland	64,1	66,8	868
Lettland	72,5	67,0	1 416
Litauen	63,4	91,1	2 639
Malta	91,0	53,6	297
Polen	58,9	77,5	29 868
Slowakei	52,2	92,5	4 174
Slowenien	60,3	89,6	1 610
Tschechische Republik	55,2	77,3	8 260
Ungarn	45,6	83,8	8 042
Zypern	kein Referendum		

1) In vH der Wahlberechtigten. - 2) Anteil an den gültigen Stimmen.

Quelle: EU

157. Grundsätzlich werden die Beitrittsländer den Acquis Communautaire der Europäischen Union ab dem 1. Mai 2004 vollständig übernehmen. Um weiteren Anpassungserfordernissen Rechnung zu tragen, wurden jedoch in einigen Bereichen zeitlich befristete **Übergangsregelungen** vereinbart. Schwierig gestalteten sich hierbei bis zuletzt die Kapitel Landwirtschaft sowie Finanz- und Budgetvorgaben. Im Bereich der finanzintensiven Regionalpolitik wird der Acquis Communautaire unmittelbar zur Anwendung kommen. Über den ebenfalls sensiblen Aspekt der Freizügigkeit von Arbeitskräften konnte bereits zuvor Übereinkunft erzielt werden (JG 2002 Ziffer 110).

158. Mit dem Tag der Erweiterung werden die Beitrittsländer in vollem Umfang zur Finanzierung der Ausgaben der Europäischen Union beitragen. Gleichzeitig fallen für diese Länder die Vor-Beitrittshilfen weg.

Um zu verhindern, dass sich ein Beitrittsland ab dem Jahr 2004 finanziell schlechter stellt als in der Vor-Beitrittsphase, gewährt die Europäische Union Malta, Slowenien, der Tschechischen Republik und Zypern vorübergehende Ausgleichszahlungen. Für diese Zahlungen sind bis zum Jahr 2006 insgesamt rund 1,1 Mrd Euro angesetzt. Da diese, wie andere Summen, in Preisen von 1999 ausgedrückt sind, liegen die nominalen Werte darüber.

Auch ohne diese Ausgleichszahlungen wäre die Gefahr für einzelne Länder, zu Nettozahlern zu werden, gering. Nach Berechnungen des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) müssten die Beitrittsländer in den ersten drei Jahren ihrer Mitgliedschaft in der Europäischen Union mindestens 44 vH, 30 vH beziehungsweise 18 vH der ihnen zur Verfügung stehenden Strukturmittel abrufen, um nicht in eine Nettozahlerposition zu geraten. Trotz der hohen formalen und materiellen Anforderungen bei der Nutzung der Strukturfonds erscheinen diese Werte erreichbar. Zudem weist das WIIW darauf hin, dass die neuen Mitgliedsländer in den ersten Jahren eine Nettoempfängerposition gegenüber dem EU-Haushalt von höchstens 0,9 vH in Relation zu ihrem jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukt einnehmen werden, sie erhalten damit deutlich weniger als die Mitgliedstaaten Griechenland und Portugal.

Zudem werden allen zehn Beitrittsländern bis zum Jahr 2006 als „besondere Cashflow-Fazilitäten“ deklarierte Zahlungen in Höhe von insgesamt 2,2 Mrd Euro gewährt, um die nationale Haushaltssituation zu verbessern. Letztlich ist dies ein zusätzlicher Transfer, den die Beitrittsländer aushandeln konnten. Diese Summe beinhaltet allerdings 1 Mrd Euro allein für Polen und 100 Mio Euro für die Tschechische Republik, die aus

künftigen Strukturfondsmitteln für diese Länder umgewidmet wurden. Vorteilhaft ist diese Verschiebung für die Empfänger, weil die Mittel im Haushalt nunmehr frei verfügbar und nicht wie Strukturfondsmittel an feste Projekte gebunden sind, die zudem national kofinanziert werden müssen. Aus Sicht der Europäischen Union hingegen bedeutet diese Maßnahme eine Schwächung der Strukturkomponente der Gesamttransfers.

Die **budgetären Kosten** der Osterweiterung betragen gemäß EU-Planungen 40,85 Mrd Euro bis zum Jahr 2006 (Tabelle 17). Sie liegen damit etwas über der ursprünglichen Verhandlungsposition, jedoch deutlich unter den Ansätzen der Agenda 2000. Damit besteht keine Gefahr, durch die Erweiterung in Konflikt mit der vom Europäischen Rat im Jahr 1999 in Berlin vereinbarten Eigenmittelobergrenze in Höhe von 1,24 vH (in vormaliger Rechnung 1,27 vH) in Relation zum gemeinschaftlichen Bruttonationaleinkommen zu geraten (JG 2002 Ziffer 214).

Tabelle 17

Finanzrahmen für die Osterweiterung der Europäischen Union für die Jahre 2004 bis 2006

Mio Euro in Preisen von 1999

	2004	2005	2006
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	11 200	13 813	15 841
darunter:			
Landwirtschaft	1 897	3 747	4 147
Strukturpolitische Maßnahmen	6 070	6 907	8 770
Interne Politikbereiche	1 457	1 428	1 372
Verwaltung	503	558	612
Rubrik X[1]	1 273	1 173	940

1) Besondere Cashflow-Fazilität und vorübergehende Ausgleichszahlungen.

Quelle: EU

159. Im Kapitel **Landwirtschaft** wurde vereinbart, die Direktzahlungen an die Landwirte der Beitrittsländer nur schrittweise einzuführen. Damit soll verhindert werden, dass die starke landwirtschaftliche Orientierung vieler mittel- und osteuropäischer Länder zementiert wird und infolge ausbleibender Umstrukturierungen die Produktivität in diesem Sektor auf dem derzeit niedrigen Niveau verbleibt. Zudem würde eine unmittelbare vollständige Einführung der Beihilfen die Einkommen der Landwirte weit über das Durchschnittseinkommen in diesen Ländern steigen lassen. Ab dem Jahr 2004 werden die Direktzahlungen in den Beitrittsländern zunächst 25 vH des Niveaus in der bisherigen Europäischen Union ausmachen und in den beiden Folgejahren auf 30 vH beziehungsweise 35 vH ansteigen. Nach weiteren schrittweisen Anhebungen soll die Förderung im Jahr 2013 dem dann gültigen – im Vergleich zu heute niedrigeren – EU-Niveau entsprechen. Da die Beitrittsländer in diesem System eine Ungleichbehandlung zwischen alten und neuen Mitgliedern sahen, wurde ihnen zugestanden, diese Förderung aufzustocken. Es besteht die Möglichkeit, auf nationaler Basis entweder die Direktzahlungen um bis zu 30 Prozentpunkte über das jährliche Förderniveau zu erhöhen oder sie bis zu 110 vH der Höhe der Direktzahlungen aufzustocken, welche die Landwirte vor dem Beitritt im Rahmen einer vergleichbaren nationalen Regelung erhalten haben. In jedem Fall dürfen die Zahlungen nicht das Niveau der Direktzahlungen überschreiten, die ein vergleichbarer Landwirt in einem derzeitigen Mitgliedstaat erhält. Bis zum Jahr 2006 kann diese Aufstockung mit bis zu 40 vH aus EU-Mitteln für ländliche Entwicklung finanziert werden; danach muss die Finanzierung zusätzlicher Zahlungen ausschließlich aus den nationalen Haushalten geleistet werden. Insgesamt verfügen die Beitrittsländer für die Entwicklung des ländlichen Raums kumuliert bis zum Jahr 2006 über Mittel in Höhe von 5,1 Mrd Euro (in Preisen von 1999) und damit über eine relativ bessere Mittelausstattung, als sie den bisherigen Mitgliedstaaten für vergleichbare Maßnahmen zur Verfügung steht. Für den gesamten Bereich Landwirtschaft beläuft sich die Summe für die Beitrittsländer bis zum Jahr 2006 auf 9,8 Mrd Euro.

160. Die **Strukturpolitik**, bei der keine der Verhandlungsparteien Übergangsregelungen anstrebte, stellt mit einem Volumen von 21,8 Mrd Euro die größte Haushaltsposition im Zusammenhang mit den Transfers zur Osterweiterung dar. Das vergleichsweise große Volumen der Mittel für Verpflichtungen in diesem Bereich resultiert daraus, dass im Gegensatz zu den Direktzahlungen in der Landwirtschaft die strukturpolitischen Maßnahmen unmittelbar in voller Höhe auf die Beitrittsländer übertragen werden. Zudem sind 37 der 41 Regionen der Beitrittsländer so genannte Ziel-1-Regionen mit einem Einkommen je Einwohner (in Kaufkraftstandards) von weniger als 75 vH des EU-Durchschnitts – in den bisherigen EU-Regionen lautet das Verhältnis 47 zu 208. Nur Prag (121 vH), Bratislava (98 vH), Zypern sowie Közép-Magyarország (jeweils 76 vH) befinden sich nicht auf der höchsten Förderstufe, der 93,5 vH aller Strukturfondsmittel für die Beitrittsländer gewidmet sind. Durch die Osterweiterung fallen rechnerisch zahlreiche heutige Ziel-1-Regionen, die im vergangenen Jahr 63 vH der Mittel der Strukturfonds erhielten, aus dieser höchsten Förderstufe heraus. Es wäre angezeigt, dies in der kommenden Finanzplanungsperiode ab dem Jahr 2007 zu berücksichtigen und die Förderung der dann relativ reicher gewordenen Regionen tatsächlich zurückzuführen. Inwieweit dies politisch gewollt und durchsetzbar ist, bleibt indes abzuwarten.

Die Strukturpolitik der Europäischen Union umfasst im Wesentlichen die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds. Mit den Strukturfonds wird das Ziel verfolgt, durch finanzielle Hilfen zur Beseitigung struktureller wirtschaftlicher und sozialer Probleme in einzelnen Regionen beizutragen. Das höchste Förderniveau erhalten die europäischen Regionen, deren Einkommen je Einwohner unter 75 vH des EU-Durchschnitts liegt. Dazu gehören

gegenwärtig unter anderem alle Regionen Ostdeutschlands. Für die Förderung dieser Regionen stehen vier verschiedene Fonds zur Verfügung:

- *Mit Hilfe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung werden Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichgewichten zwischen Regionen oder sozialen Gruppen unterstützt. Dies können etwa Investitionen in Infrastruktur oder die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen sein.*
- *Aus dem Europäischen Sozialfonds werden Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, wie zum Beispiel berufliche Eingliederungsmaßnahmen, finanziert.*
- *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, hat die Aufgabe, Strukturreformen in der Landwirtschaft und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu unterstützen.*
- *Mit dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei werden Strukturreformen in diesem Bereich gefördert.*

Im Unterschied zum regionenspezifischen Ansatz der Strukturfonds hat der Kohäsionsfonds einen nationalen Fokus. Er wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingerichtet, damit weniger wohlhabende Mitgliedstaaten im Rahmen ihres realwirtschaftlichen Aufholprozesses umfangreiche Investitionen tätigen können, gleichzeitig aber in der Lage sind, die fiskalischen Vorgaben des Vertrages von Maastricht bei Teilnahme an der Europäischen Währungsunion einzuhalten. In Ländern, in denen das Einkommen je Einwohner unterhalb von 90 vH des Durchschnitts der Europäischen Union liegt, werden aus dem Kohäsionsfonds insbesondere Projekte, die die Umwelt und die Verkehrsinfrastruktur fördern, unterstützt. Im Widerspruch zu der Motivation dieses Fonds steht die Tatsache, dass die Kohäsionsländer – Griechenland, Irland, Portugal und Spanien – nach wie vor mit diesem Instrument gefördert werden, obschon sie der Europäischen Währungsunion angehören; zudem weist Irland mittlerweile ein überdurchschnittliches Einkommen je Einwohner auf.

Die Europäische Kommission wies im Sommer dieses Jahres darauf hin, dass die Vorbereitungen der Beitrittsländer auf den Empfang von Struktur- und Kohäsionsmitteln bislang ungenügend seien. Vor diesem Hintergrund und aus der Erfahrung der Vor-Beitrittsphase ist davon auszugehen, dass die Mittel für Verpflichtungen für strukturpolitische Maßnahmen – 21,8 Mrd Euro bis zum Jahr 2006 – bei weitem nicht ausgeschöpft werden.

Um die Fördermittel der Strukturpolitik zu erhalten, sind umfangreiche Vorgaben hinsichtlich der Beantragung, Genehmigung, Durchführung und Kontrolle der geförderten Maßnahmen zu erfüllen. Laut Europäischer Kommission wiesen die dazu notwendigen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in den Beitrittsländern zahlreiche Mängel auf. Darüber hinaus fehle es in den meisten Ländern an gezielten Mittelansätzen und Zeitplänen für künftige Projekte. Für den Bereich der Strukturfonds könne ferner auch die schwierige Lage in den öffentlichen Haushalten dazu beitragen, dass die notwendige nationale Kofinanzierung eines Projekts nicht gewährleistet werden kann. Innerhalb der mittel- und osteuropäischen Länder werden der Tschechischen Republik und Estland die besten Voraussetzungen attestiert; die größten Mängel wiesen die Slowakei und Lettland auf.

161. Nach Erweiterung der Europäischen Union müssen gemäß dem Vertrag von Nizza, der am 1. Februar 2003 in Kraft trat, die **Stimmengewichte** im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat sowie die Zusammensetzung der Europäischen Kommission angepasst werden. Zwischen Mai 2004 und der Konstituierung des im Juni 2004 neu zu wählenden Europäischen Parlamentes werden die neuen Mitgliedstaaten durch eine entsprechende Anzahl von Abgeordneten repräsentiert, die von den nationalen Parlamenten berufen werden. In der Legislaturperiode 2004 bis 2009 wird das Europäische Parlament gemäß dem Vertrag von Nizza dann 732 Sitze umfassen; das sind 106 Sitze mehr als gegenwärtig. Im Sinne einer höheren Effizienz und einer Begrenzung des administrativen Aufwands wäre zumindest eine Stabilisierung der Zahl der Sitze wünschenswert gewesen. Es wurde nicht einmal auf die bereits für Bulgarien und Rumänien vorgesehenen 50 Sitze verzichtet, die stattdessen auf die 25 Mitgliedsländer verteilt werden; zusätzlich erhalten die Tschechische Republik und Ungarn je drei weitere Sitze (Tabelle 18). Für die Zeit vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2004 werden die Stimmengewichte im Europäischen Rat gemäß dem Vertrag von Maastricht zunächst beibehalten und die neuen Mitgliedsländer in dieses System einbezogen. Die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit liegt dann bei 88 von 124 Stimmen. Im November 2004 treten die Bestimmungen des Vertrages von Nizza über die Beschlussfassung im Europäischen Rat und über die Europäische Kommission in Kraft (JG 2001 Ziffern 126 ff., Tabelle 13). Vom 1. Mai kommenden Jahres werden zehn vom Europäischen Rat zu ernennende Kommissare die Europäische Kommission auf 25 Mitglieder vergrößern, die mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes im November 2004 eingesetzt wird. Erst die Annahme des vom Konvent zur Zukunft Europas vorgelegten Verfassungsentwurfs würde eine Reduzierung der Zahl der (stimmberechtigten) Kommissare nach sich ziehen.

162. Anfang Juni dieses Jahres beschloss das Europäische Parlament, die Besoldung der Abgeordneten auf eine einheitliche Rechtsgrundlage zu stellen. Bislang orientieren sich die Diäten an nationalem Recht, das heißt im Wesentlichen an den Bezügen der nationalen Parlamentarier. Dass die Mitglieder des Europäischen Parlamentes nicht die Europäische Union, sondern gemäß Artikel 189 EG-Vertrag die „Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten" repräsentieren, rechtfertigt die bisherige Regelung. Ab der kommenden Legislaturperiode sollen demgegenüber – vorbehaltlich der Zustimmung des Rates – die Diäten für alle Mitglieder des Europäischen Parlamentes auf monatlich 8 671 Euro vereinheitlicht und zudem in das günstige Steuersystem für EU-Beamte einbezogen wer-

Tabelle 18

Sitze und Stimmengewichte nach Erweiterung der Europäischen Union gemäß dem Vertrag von Nizza

	Sitze im Europäischen Parlament				Stimmen im Europäischen Rat				Nachrichtlich: Bevölkerung[2)]
	1999 bis 2004		2004 bis 2009		1. Mai bis 31. Oktober 2004[1)]		ab 1. November 2004		Anteil in vH
	Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH	EU-25 = 100
Deutschland	99	*15,8*	99	*13,5*	10	*8,1*	29	*9,0*	*18,1*
Vereinigtes Königreich	87	*13,9*	78	*10,7*	10	*8,1*	29	*9,0*	*13,1*
Frankreich	87	*13,9*	78	*10,7*	10	*8,1*	29	*9,0*	*13,4*
Italien	87	*13,9*	78	*10,7*	10	*8,1*	29	*9,0*	*12,7*
Spanien	64	*10,2*	54	*7,4*	8	*6,5*	27	*8,4*	*8,9*
Polen	.	.	54	*7,4*	8	*6,5*	27	*8,4*	*8,5*
Niederlande	31	*5,0*	27	*3,7*	5	*4,0*	13	*4,0*	*3,5*
Griechenland	25	*4,0*	24	*3,3*	5	*4,0*	12	*3,7*	*2,4*
Tschechische Republik	.	.	24	*3,3*	5	*4,0*	12	*3,7*	*2,2*
Belgien	25	*4,0*	24	*3,3*	5	*4,0*	12	*3,7*	*2,3*
Ungarn	.	.	24	*3,3*	5	*4,0*	12	*3,7*	*2,2*
Portugal	25	*4,0*	24	*3,3*	5	*4,0*	12	*3,7*	*2,3*
Schweden	22	*3,5*	19	*2,6*	4	*3,2*	10	*3,1*	*2,0*
Österreich	21	*3,4*	18	*2,5*	4	*3,2*	10	*3,1*	*1,8*
Slowakei	.	.	14	*1,9*	3	*2,4*	7	*2,2*	*1,2*
Dänemark	16	*2,6*	14	*1,9*	3	*2,4*	7	*2,2*	*1,2*
Finnland	16	*2,6*	14	*1,9*	3	*2,4*	7	*2,2*	*1,1*
Irland	15	*2,4*	13	*1,8*	3	*2,4*	7	*2,2*	*0,9*
Litauen	.	.	13	*1,8*	3	*2,4*	7	*2,2*	*0,8*
Lettland	.	.	9	*1,2*	3	*2,4*	4	*1,2*	*0,5*
Slowenien	.	.	7	*1,0*	3	*2,4*	4	*1,2*	*0,4*
Estland	.	.	6	*0,8*	3	*2,4*	4	*1,2*	*0,3*
Zypern	.	.	6	*0,8*	2	*1,6*	4	*1,2*	*0,2*
Luxemburg	6	*1,0*	6	*0,8*	2	*1,6*	4	*1,2*	*0,1*
Malta	.	.	5	*0,7*	2	*1,6*	3	*0,9*	*0,1*
Alle Länder	**626**	***100***	**732**	***100***	**124**	***100***	**321**	***100***	***100***

1) Für die bisherigen Mitgliedstaaten entspricht dies auch der Stimmenverteilung in der EU-15. - 2) Im Jahr 2002.

Quelle: EU

den. Bei einem bisherigen Durchschnitt von 5 677 Euro käme diese Harmonisierung einer deutlichen Diätenerhöhung für die Abgeordneten fast aller Mitgliedsländer gleich. Auch die vereinbarte Übergangsoption für die neuen Mitgliedsländer würde diesen Umstand nicht zu heilen vermögen. Für Abgeordnete einiger Länder könnte sich die Situation ergeben, dass ihr Verdienst künftig über dem von Ministern oder gar des Ministerpräsidenten liegt.

163. Dem Beitritt eines neuen Mitgliedslands geht die Prüfung seiner **Beitrittsfähigkeit** zur Europäischen Union voraus. Im Jahr 1993 entschied der Europäische Rat bei seiner Tagung in Kopenhagen, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union an eine Reihe von Kriterien gebunden ist, die ein Kandidatenland erfüllen muss. Diese so genannten **Kopenhagener Kriterien** umfassen drei Bereiche:

– Das politische Kriterium erfordert „eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten."

– Das ökonomische Kriterium erfordert „eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten."

– Das dritte Kriterium (Besitzstandskriterium) bezieht sich auf die Umsetzung und Anwendung des Acquis Communautaire und verlangt „die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen."

Bei Abschluss der Verhandlungen über den Beitritt im vergangenen Jahr wurde den Kandidatenländern die Erfüllung des politischen Kriteriums bescheinigt und die Überzeugung geäußert, dass die zehn Länder außerdem bis zum Jahr 2004 in der Lage sein werden, das

ökonomische Kriterium sowie das Besitzstandskriterium vollständig zu erfüllen. Das wirtschaftliche Kriterium wird in die beiden Subkriterien „funktionierende Marktwirtschaft“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ aufgespalten, die mit Hilfe einer Reihe von Merkmalen operationalisiert werden (Tabelle 19).

Die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission sowie eine Analyse des Osteuropa-Instituts, München, zeigen, dass die Beitrittsländer im Wesentlichen funktionsfähige Marktwirtschaften sind, jedoch bei dem Wettbewerbskriterium noch einige Defizite aufweisen.

164. Mit Blick auf das Kriterium einer **funktionsfähigen Marktwirtschaft** wurde festgestellt, dass die außenwirtschaftliche Liberalisierung der Beitrittsländer weit fortgeschritten ist und sich der Güteraustausch mit anderen Ländern auf hohem Niveau befindet. Hingegen sind im Bereich der Preisliberalisierung noch Defizite festzustellen, die sich aus dem relativ hohen Anteil administrierter Preise ergeben. Bezüglich des Abbaus von Markteintrittsschranken und Marktaustrittsschranken sind Estland und Ungarn am weitesten fortgeschritten. Aber auch in den übrigen Beitrittsländern bestehen keine wesentlichen Hürden zum Markteintritt. Schwieriger gestalten sich Marktaustritte, bei denen größere rechtliche und institutionelle Hindernisse zu überwinden sind. Insbesondere wird die mangelnde Durchführung von Insolvenzverfahren aufgrund ungenügender Verwaltungskapazitäten beklagt. Ein sicherer Rechtsrahmen mit klar definierten und durchsetzbaren Eigentumsrechten ist unerlässlich für eine funktionierende Marktwirtschaft und vielleicht das wichtigste der betrachteten Merkmale. Allen Beitrittsländern wird bescheinigt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen an entsprechende marktwirtschaftliche Erfordernisse angepasst wurden, wenngleich die Standards der gegenwärtigen EU-Länder noch nicht erreicht werden. Auffällig ist das Ausmaß der Korruption, das in allen Ländern außer Estland und Slowenien als ernstes Problem eingestuft wird.

Die Aspekte der makroökonomischen Stabilität werden zum Teil durch die Konvergenzkriterien zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion erfasst. Darüber hinaus erfordert makroökonomische Stabilität eine tragfähige Leistungsbilanz. Diese ist in den meisten Beitrittsländern defizitär, stellt jedoch aufgrund des hohen Zuflusses ausländischer Direktinvestitionen und ausreichend vorhandener Währungsreserven keine ernsthafte Gefahr dar. Dem Merkmal des Konsens in der Wirtschaftspolitik liegt der Gedanke zugrunde, dass bei einem Regierungswechsel nicht die Gefahr einer Abkehr der eingeschlagenen marktorientierten Wirtschaftspolitik bestehen sollte. Dies ist in keinem der Beitrittsländer der Fall. Gleichwohl sind vereinzelt heftige Auseinandersetzungen über die großen wirtschaftspolitischen Linien zu beobachten wie beispielsweise der – mittlerweile zugunsten der Zentralbank beigelegte – Disput über die Unabhängigkeit der polnischen Notenbank.

Schließlich ist die Entwicklung des Finanzbereichs ein Indikator dafür, inwieweit zur Verfügung stehendes Kapital effizient alloziiert werden kann. Hier zeigt sich die Gruppe der Beitrittsländer sehr heterogen. So ist die Kreditvergabe an Private insbesondere in Polen und in Litauen noch vergleichsweise unterentwickelt. Erhebliche Fortschritte sind hingegen bei der Privatisierung von Unternehmen der Finanzbranche festzustellen. Insgesamt muss jedoch konstatiert werden, dass trotz Verbesserungen in den vergangenen Jahren die Verfassung des Finanzbereichs in den Beitrittsländern das EU-Niveau noch nicht erreicht hat.

Tabelle 19

Ökonomische Anforderungen an den Beitritt zur Europäischen Union

Funktionsfähige Marktwirtschaft	Wettbewerbskriterium
– Preis- und Außenhandelsliberalisierung – Keine nennenswerten Schranken beim Markteintritt und Marktaustritt – Stabiler Rechtsrahmen (insbesondere Eigentum) und Gewährleistung der Durchsetzung von Gesetzen und Verträgen – Makroökonomische Stabilität einschließlich angemessener Preisniveaustabilität, tragfähiger öffentlicher Finanzen und Leistungsbilanzen – Breiter Konsens über Eckpunkte der Wirtschaftspolitik – Entwickelter Finanzsektor, um Ersparnisse in produktive Investitionen umzuleiten	– Funktionsfähige Marktwirtschaft und makroökonomische Stabilität – Ausreichende Human- und Sachkapitalausstattung – Effiziente Wettbewerbspolitik, geringe staatliche Beihilfen – Dynamische betriebliche Investitionen zur Umstrukturierung und Produktivitätssteigerung – Fortgeschrittenes Integrationsniveau bezogen auf die Ökonomien der Europäischen Union, Volumen und Struktur des Außenhandels – Hoher Anteil und hohe Dynamik kleiner und mittlerer Unternehmen

Quelle: Osteuropa-Institut

165. Eine funktionsfähige Marktwirtschaft mit stabilem makroökonomischem Umfeld ist eine erste Voraussetzung, um dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Europäischen Union standzuhalten, und wird somit als Merkmal zur Überprüfung der **Wettbewerbsfähigkeit** der Beitrittsländer herangezogen. Weiter bewertet die Europäische Kommission die Ausstattung mit Sachkapital und Humankapital als Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Produktion. Die öffentliche Infrastruktur ist insbesondere in Estland, der Tschechischen Republik, Slowenien und Ungarn bereits verhältnismäßig gut ausgebaut, wohingegen in Polen in diesem Bereich die größten Defizite konstatiert werden. Hinsichtlich der Humankapitalausstattung sieht die Europäische Kommission dieselben vier Länder in der Spitzenposition, die auch über die beste Infrastrukturausstattung verfügen. Die staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaftstätigkeit ist in den Beitrittsländern im Durchschnitt deutlich höher als in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union; entsprechend ausgeprägter sind die sich ergebenden Wettbewerbsverzerrungen. Neben offenen staatlichen Beihilfen sind hier vor allem versteckte Subventionen, etwa in Form von tolerierten Zahlungsrückständen von Steuern und Sozialabgaben, zu bemängeln.

Die privaten Investitionen als weiteres Merkmal der Wettbewerbsfähigkeit waren in den vergangenen Jahren in den Beitrittsländern unterschiedlich ausgeprägt. Während Litauen, die Slowakei und die Tschechische Republik nur einen schwachen Zuwachs der privaten Investitionen verzeichneten, herrschte in Lettland, Slowenien und Ungarn eine dynamische Investitionstätigkeit. Von großer Bedeutung war in allen Ländern der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen, die durch Modernisierung des Kapitalbestands und durch den Transfer von Wissen zur Umstrukturierung und Stärkung der Wettbewerbsposition der Volkswirtschaften beitrugen.

Die außenwirtschaftlichen Verflechtungen mit der Europäischen Union befinden sich nach Jahren stark zunehmender Integration auf hohem Niveau. Nicht nur das Handelsvolumen – rund zwei Drittel der Ausfuhr der Beitrittsländer gehen in die Europäische Union –, sondern auch die Handelsstruktur spricht für eine fortgeschrittene Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung. So liegt der Anteil der Zwischenerzeugnisse am Gesamthandel in der Regel über 50 vH; gleichzeitig ist der Anteil der Investitionsgüter an den Exporten stark angestiegen. Auch hat der Anteil des intra-industriellen Handels deutlich zugenommen, wenngleich noch überwiegend in unteren Qualitätssegmenten. Diese Indikatoren unterstreichen die weit reichenden Produktionsverflechtungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie der Europäischen Union. Das Merkmal der Verbreitung kleiner und mittlerer Unternehmen wird von der Europäischen Kommission unter der These herangezogen, dass diese einen Indikator für Marktzugangsmöglichkeiten darstellten und zu einer höheren Wettbewerbsintensität beitrügen. Es ist jedoch, abhängig vom Grad der Produktheterogenität und der Markttransparenz, keineswegs sicher, dass Polypole Oligopolen unter Wettbewerbsaspekten überlegen sind. Zudem wird argumentiert, dass diese Unternehmen auch aus beschäftigungspolitischer Sicht eine entscheidende Rolle dabei spielen würden, Arbeitskräfte aus schrumpfenden Branchen zu absorbieren. In der Tat vollzog sich in den zurückliegenden Jahren in allen Ländern eine deutliche Entwicklung von Großunternehmen hin zu kleineren Betriebsgrößen, wenngleich gerade in der Slowakei und in Slowenien Großunternehmen noch eine dominante Stellung einnehmen. Gleichwohl kritisiert die Europäische Kommission nach wie vor unzureichende Fremdfinanzierungsmöglichkeiten, bürokratische Hemmnisse, Korruption und mangelhaften Zugang zu unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

166. Seit Beginn des Beitrittsprozesses haben die einst als zentrale Lenkungswirtschaften organisierten mittel- und osteuropäischen Länder in Tempo und Ausmaß außergewöhnliche Fortschritte in Richtung funktionsfähiger und wettbewerbsfähiger Marktwirtschaften erzielt. Ein halbes Jahr vor Erweiterung der Europäischen Union sind die noch bestehenden Mängel im Vergleich zur zurückgelegten Wegstrecke verhältnismäßig gering. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Beitrittsländer neben dem Kriterium einer funktionsfähigen Marktwirtschaft bis zum 1. Mai 2004 auch die Anforderung, dem Wettbewerbsdruck in der Europäischen Union standzuhalten, in ausreichendem Maße erfüllen werden.

167. Die ökonomischen Folgen des formalen Schritts der Osterweiterung der Europäischen Union am 1. Mai kommenden Jahres werden sich für die bisherigen Mitgliedsländer aus zwei Gründen in sehr engen Grenzen halten. Zum einen sind die beitretenden Volkswirtschaften auch in ihrer Summe schlicht zu klein, um einen bedeutenden Einfluss auszuüben. Ihre aggregierte Wirtschaftsleistung entspricht in Euro gerechnet rund 4 vH derjenigen der Europäischen Union; in Kaufkraftstandards gerechnet sind dies etwa 9 vH. Zum anderen wird die Integration in den Europäischen Binnenmarkt im kommenden Jahr nur wenige Fortschritte erfahren. Seit Beginn der Vor-Beitrittsphase Anfang der neunziger Jahre sind die Bereiche Warenverkehr und Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr und Niederlassungsfreiheit bereits weitgehend liberalisiert und binnenmarktadäquat ausgestaltet worden. Bislang verbliebene Barrieren, die im kommenden Jahr abgebaut werden, beschränken sich auf wenige nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie etwa die gegenseitige Anerkennung von Qualitätsstandards. Die Freizügigkeit von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern bleibt auch nach der Osterweiterung zunächst ausgesetzt; ähnliches gilt für wenige Bereiche der Kapitalverkehrsfreiheit (JG 2002 Ziffer 110). So kommt auch die Europäische Kommission in einer früheren Simulationsstudie, wenn auch auf Basis eines enger gefassten Beitrittsszenarios nur zu äußerst geringen makroökonomischen Auswirkungen der Osterweiterung auf die bisherigen Mitgliedsländer. Über einen Zeitraum von zehn Jahren würde sich das EU-Bruttoinlandsprodukt nur um 0,5 vH gegenüber dem Referenzszenario ohne Beitritt erhöhen; klammert man die positiven Wirkungen der unterstellten zusätzlichen Migration aus, beträgt der Zuwachs nur 0,2 vH.

Exkurs: Konvergenz zwischen den Beitrittsländern und der Europäischen Union

168. Zu Beginn der ökonomischen Transformation in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern Anfang der neunziger Jahre war – einhergehend mit einem schrumpfenden Bruttoinlandsprodukt – ein realwirtschaftlicher Divergenzprozess zu den Ländern der Europäischen Union zu beobachten. Mitte des letzten Jahrzehnts kehrte sich diese Entwicklung um, und im Zuge des einsetzenden Konvergenzprozesses begannen sich die Einkommensrückstände zu den EU-Ländern zu verringern. Zur Messung dieser Konvergenz wird in der Regel auf die Einkommensentwicklung in (nominalen) Kaufkraftstandards (KKS) abgestellt. In diesem Konzept wird das Bruttoinlandsprodukt um divergierende Preisniveaus in den einzelnen Ländern bereinigt. Diese ergeben sich vor allem aufgrund von nicht-handelbaren Gütern, deren Preise sich nicht über den Wechselkursmechanismus an einen international einheitlichen Preis anpassen können. Dies erklärt auch die teils beträchtlichen Unterschiede zwischen den Messungen in Kaufkraftstandards und zu jeweiligen Wechselkursen. Mit Hilfe der Kaufkraftstandards kann somit der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Preisniveau insgesamt in den Beitrittsländern niedriger liegt, als dies durch den Wechselkurs der jeweiligen Währung zum Euro ausdrückt. Insbesondere als Determinante für Migrationsentscheidungen ist die Messung der Einkommensrelationen in diesem Konzept aussagekräftiger als zu jeweiligen Wechselkursen.

Die eindrucksvollsten Entwicklungen unter den acht mittel- und osteuropäischen Ländern, die im kommenden Jahr der Europäischen Union beitreten werden, sind in den baltischen Staaten zu beobachten. In Lettland nahm das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den Jahren 1995 bis 2002 – in Kaufkraftstandards gerechnet – um durchschnittlich 9,9 vH pro Jahr zu; dies entspricht für den Gesamtzeitraum einer Einkommenssteigerung von 93 vH. Litauen (+ 82 vH) und Estland (+ 72 vH) blieben etwas hinter dieser Entwicklung zurück. Auch der Großteil der übrigen Beitrittsländer konnte bedeutende Einkommenszuwächse verzeichnen. Allein die Tschechische Republik, die Ende der neunziger Jahre eine ausgeprägte Schwächephase zu verkraften hatte, ist erst zu Beginn dieses Jahrzehnts auf den Konvergenzpfad eingeschwenkt. Im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2002 ging dort die relative Einkommensposition gegenüber der Europäischen Union sogar zurück (– 3,5 vH). Polen liegt mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts in Kaufkraftstandards von 5,8 vH in Höhe des Durchschnitts der acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer; damit haben diese Länder seit Mitte der neunziger Jahre jedes Jahr im Mittel 1,4 vH ihres Einkommensrückstands auf die Europäische Union aufgeholt (Schaubild 22). Dieser als Konvergenzrate bezeichnete Wert bildet das Verhältnis der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts in beiden betrachteten Gebieten ab. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Werte für das Jahr 2002 bislang noch vorläufig und erhebliche Revisionen möglich sind, die sich auch in der ermittelten Konvergenzrate niederschlagen können.

169. Dass die hohen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts nicht zuletzt Ausdruck des geringen Ausgangsniveaus in den Beitrittsländern sind, wird in der Betrachtung der so genannten β-Konvergenz dieser Länder deutlich. In diesem Konzept, dem die Hypothese einer unbedingten Konvergenz der Einkommensniveaus zugrunde liegt, wird das logarithmierte Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards in der Ausgangsperiode – hier das Jahr 1995 – den durchschnittlichen Zuwachsraten in den Folgeperioden gegenübergestellt. Für die Beitrittsländer ist ein deutlicher negativer Zusammenhang zwischen beiden Größen festzustellen; dies gilt auch im Vergleich zur Europäischen Union (Schaubild 23, Seite 100). Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass in dem relativ kurzen Betrachtungszeitraum, der aufgrund der Transformationskrisen zu Beginn der neunziger Jahre nicht länger gewählt wurde, konjunkturelle Effekte Wachstumsaspekte überlagern können.

Trotz dieses deutlichen Aufholprozesses unterscheiden sich die Einkommensniveaus in beiden Ländergruppen nach wie vor erheblich. Das durchschnittliche Einkommen je Einwohner lag im Jahr 2002 in den Beitrittsländern bei nur 47 vH des Niveaus in der Europäischen Union. Als einziges der Beitrittsländer hat Slowenien mit einem relativen Einkommen von 74 vH Anschluss an die ärmeren der bisherigen Mitgliedsländer gefunden und liegt im Bereich von Portugal und Griechenland (Tabelle 20). Die hohen Konvergenzraten in den baltischen Ländern sind hingegen unter anderem Ausdruck des niedrigen Ausgangsniveaus. Trotz der starken Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts bildeten Lettland, Litauen und Estland mit relativen Einkommen je Einwohner zwischen 35 vH und 42 vH des Niveaus in der Europäischen Union im vergangenen Jahr noch mit Abstand das Schlusslicht unter den beitretenden Ländern.

Tabelle 20

Einkommensniveaus in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern im Jahr 2002[1)]

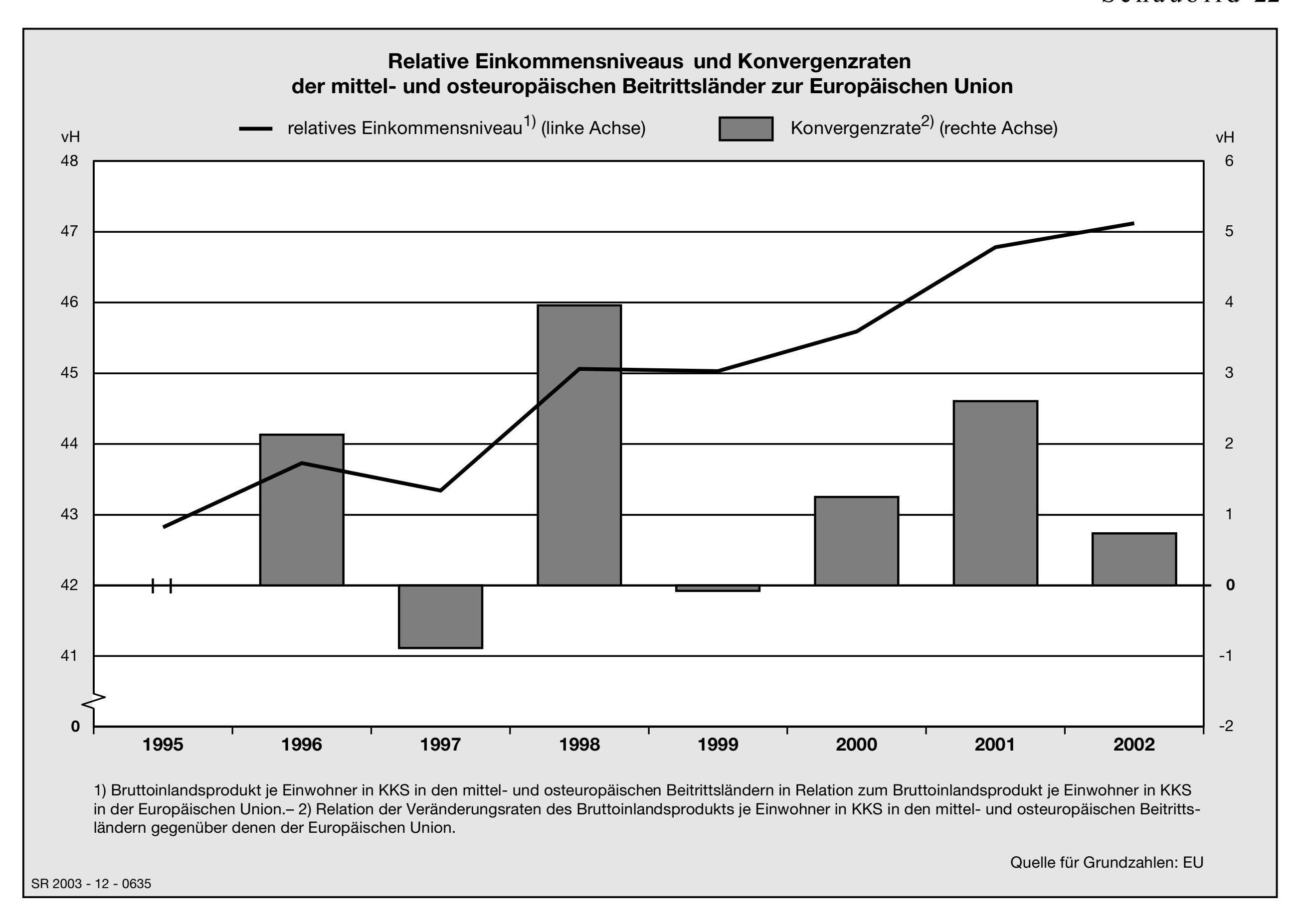
EU-15 = 100

	Bruttoinlandsprodukt[2)] je Einwohner in	
	KKS[3)]	Euro
Estland	41,7	21,1
Lettland	35,2	15,9
Litauen	39,1	17,6
Polen	39,4	21,6
Slowakei	47,3	19,5
Slowenien	73,7	48,7
Tschechische Republik	59,8	30,0
Ungarn	55,9	28,2

1) Im Vergleich zur Europäischen Union. - 2) In jeweiligen Preisen. - 3) Kaufkraftstandards; zur Methode siehe Eurostat: Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2 „Preise und Kaufkraftparitäten“.

Quelle: EU

Schaubild 22



Relative Einkommensniveaus und Konvergenzraten der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zur Europäischen Union

1) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in KKS in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in KKS in der Europäischen Union.– 2) Relation der Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in KKS in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern gegenüber denen der Europäischen Union.

Quelle für Grundzahlen: EU

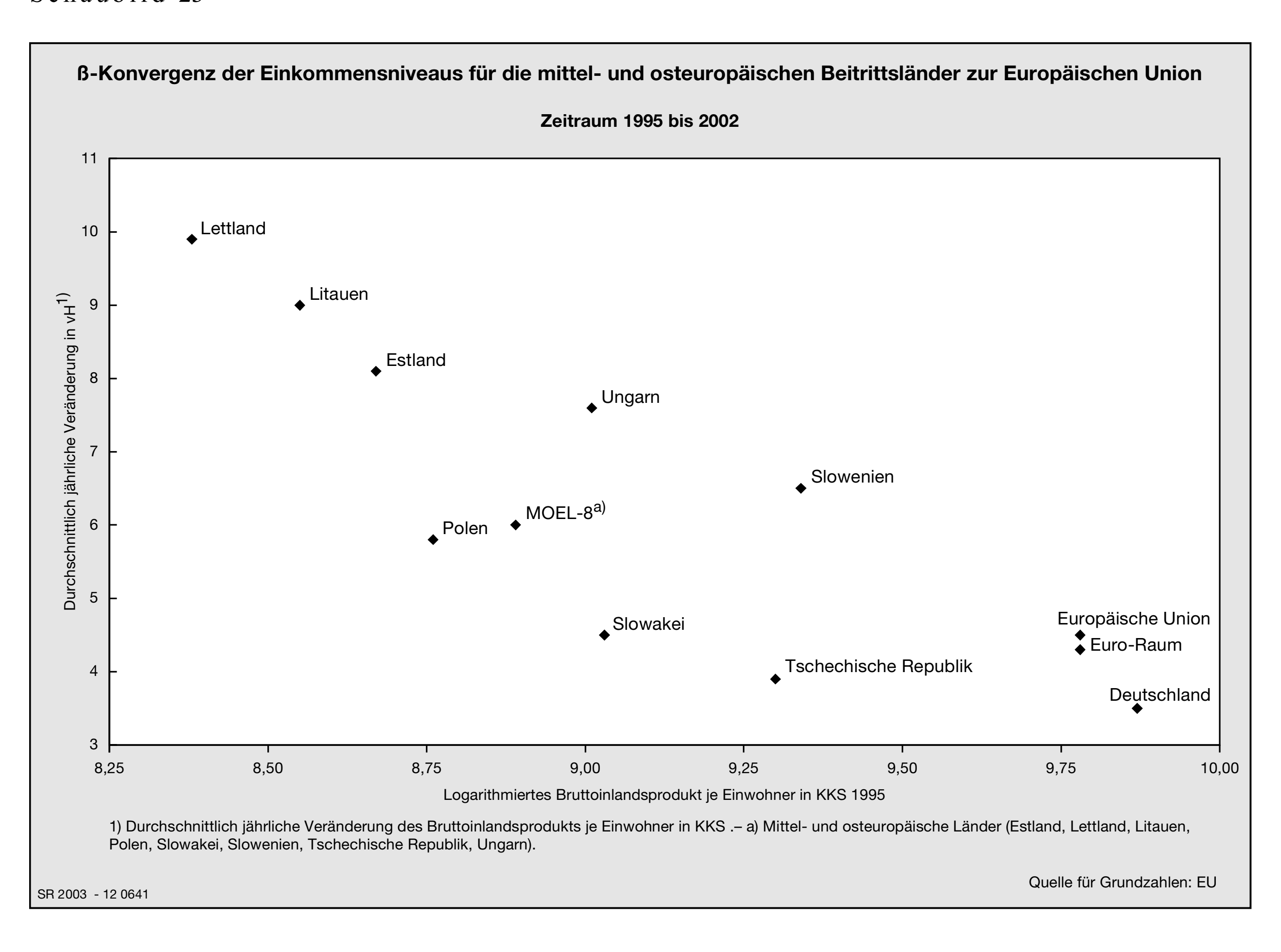
Unterstellt man eine in Zukunft gleichbleibende Konvergenzrate von 1,4 vH pro Jahr, so würde es rund 50 Jahre dauern, bis sich der gegenwärtige Einkommensunterschied – gemessen in Kaufkraftstandards – halbiert hat.

Betrachtet man die Einkommensniveaus in Euro statt in Kaufkraftstandards, so stellt sich die relative Position der Beitrittsländer deutlich schlechter dar. Die Einkommensposition in Euro ist für mögliche Pendler und Migranten aus den Beitrittsländern, die einen Teil ihres Einkommens in ihr Heimatland überweisen, die relevante Bezugsgröße. Dabei betrug das relative Einkommensniveau in den Beitrittsländern im vergangenen Jahr etwa 25 vH des EU-Niveaus. Nur in Slowenien lag das Verhältnis bei fast 50 vH und damit nur knapp unter dem der beiden einkommensschwächsten EU-Länder Griechenland und Portugal. Die relativen Positionen der Beitrittsländer untereinander werden durch die Betrachtung in Euro statt in Kaufkraftstandards nicht entscheidend berührt.

170. Die Beitrittsländer unterliegen hinsichtlich der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion solange einer Ausnahmeregelung gemäß Artikel 122 EG-Vertrag, bis sie – frühestens im Jahr 2006 – die Bedingungen zur Einführung des Euro erfüllen (Maastricht-Kriterien). Dieses Datum ergibt sich, da eines der Konvergenzkriterien des EG-Vertrages eine mindestens zweijährige spannungsfreie Teilnahme, insbesondere ohne Abwertungen, am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (WKM II) vorsieht. Die Beitrittsländer können jedoch am WKM II frühestens ab dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 2004 teilnehmen. Doch diese eher technische Beschränkung tritt in ihrer Bedeutung hinter die materielle Erfüllung der Konvergenzkriterien zurück. Im Allgemeinen wird eine Teilnahme der Beitrittsländer an der Europäischen Währungsunion gegen Ende dieses Jahrzehnts erwartet.

171. In der Tat weisen die meisten Beitrittsländer sowohl hinsichtlich der fiskalischen als auch hinsichtlich der monetären Konvergenzkriterien bisher noch Defizite auf; hier werden die Konvergenzdaten bis zum Ende des Jahres 2002 unterstellt. Während der Bruttoschuldenstand in allen acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern – meist deutlich – unterhalb des Referenzwerts von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegt, sind die öffentlichen Finanzierungssalden in zahlreichen Ländern nicht mit den Anforderungen des Vertrages von Maastricht vereinbar (Tabelle 21, Seite 101). Allein Estland wies im Jahr 2002 einen überschüssigen öffentlichen Haushalt auf; vier Länder hingegen überschritten den Referenzwert einer Nettokreditaufnahme von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Vor allem

Schaubild 23



Ungarn und die Slowakei, aber auch die Tschechische Republik und Polen bedürfen massiver Rückführungen ihrer strukturell bedingten Defizite zur Erfüllung des Defizitkriteriums.

Alle Beitrittsländer vermochten ihre Inflationsraten, die im Zuge des Transformationsprozesses zunächst nach oben geschnellt waren, in den vergangenen Jahren deutlich zurückzuführen. In Polen beispielsweise, das noch im Jahr 2000 einen Zuwachs des Verbraucherpreisindex von über 10 vH verzeichnete, lag die Inflationsrate in diesem Jahr unter 1 vH. Im Jahr 2002 hätten mit Estland, Ungarn, Slowenien und der Slowakei noch vier Länder das Inflationskriterium nicht erfüllt; der Referenzwert hätte bei einem Zuwachs des HVPI von 2,5 vH gelegen. Dieser ergibt sich aus dem Durchschnitt der Inflationsraten in den drei preisstabilsten Mitgliedsländern – im vergangenen Jahr waren dies Litauen, Deutschland und das Vereinigte Königreich – zuzüglich 1,5 Prozentpunkten. Unterstellt man einerseits, dass der jüngste Rückgang der Inflationsraten nicht nur konjunkturell bedingt ist und dass die nationalen Notenbanken ihre in den vergangenen Jahren erfolgreich betriebene Stabilisierungspolitik auch künftig fortführen werden, so dürfte der Inflationsdruck in den Beitrittsländern weiter gering bleiben. Auf der anderen Seite spricht der Balassa-Samuelson-Effekt im Zuge der realwirtschaftlichen Konvergenz der Beitrittsländer dafür, dass die Inflationsraten geringfügig über denen in den bisherigen Mitgliedsländern der Europäischen Union liegen werden (JG 2001 Ziffern 480 ff.).

Eine niedrige Hürde dürfte für alle Beitrittsländer das Kriterium der langfristigen Zinsen darstellen. Im Jahr 2002 hätte der Referenzwert 7,2 % betragen, entsprechend dem Durchschnitt der langfristigen Zinssätze in den drei preisstabilsten Mitgliedsländern zuzüglich 2 Prozentpunkten. In der fortgeschrittenen Zinskonvergenz spiegelt sich die bereits weitgehende wirtschaftliche Integration der Beitrittsländer in die Europäische Union und eine glaubwürdige, an Preisniveaustabilität orientierte Geldpolitik der mittel- und osteuropäischen Zentralbanken wider.

Inwieweit eine zweijährige spannungsfreie Teilnahme der Währungen der Beitrittsländer am WKM II gewährleistet wäre, kann aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden. Gleichwohl können die bilateralen Wechselkursentwicklungen zum Euro in den Jahren 2001 und 2002 einen Anhaltspunkt über die externe Stabilität der Währungen der Beitrittsländer geben. Estland und Litauen schalten schon seit dem Jahr 1992 beziehungsweise 2002 durch ein Currency Board gegenüber dem Euro (in Estland zuvor gegenüber der D-Mark) bilaterale Wechsel-

Tabelle 21

Konvergenzdaten zur Europäischen Währungsunion: Situation in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern im Jahr 2002

	Fiskalische Kriterien[1]		Monetäre Kriterien		
	Finanzierungssaldo	Schuldenstand	Inflation[2]	langfristiger Zinssatz[3]	Wechselkurs[4]
	Referenzwert[5]				
	-3,0	**60**	**2,5**	**7,2**	**max. ±15**
Estland	0,9	5,7	3,6	.	0,0
Lettland	-3,0	15,2	2,0	5,3	7,6
Litauen	-1,7	22,7	0,4	6,0	8,5
Polen	-3,9	41,6	1,9	7,3	12,2
Slowakei	-7,2	44,3	3,3	6,9	4,3
Slowenien	-2,3	27,0	7,5	3,4	3,7
Tschechische Republik	-7,1	27,1	1,4	4,9	9,5
Ungarn	-9,2	56,3	5,2	7,1	7,0

1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 2) Veränderung des HVPI gegenüber dem Vorjahr in vH. - 3) In % mit einer Restlaufzeit von mindestens 10 Jahren; für Lettland und Slowenien von mindestens 5 Jahren. - 4) Maximale relative Abweichung vom Mittelwert in vH; Betrachtungszeitraum 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2002. - 5) Fälle, in denen die Referenzwerte für die Kriterien überschritten wurden, sind grau unterlegt.

Quelle für Grundzahlen: EU

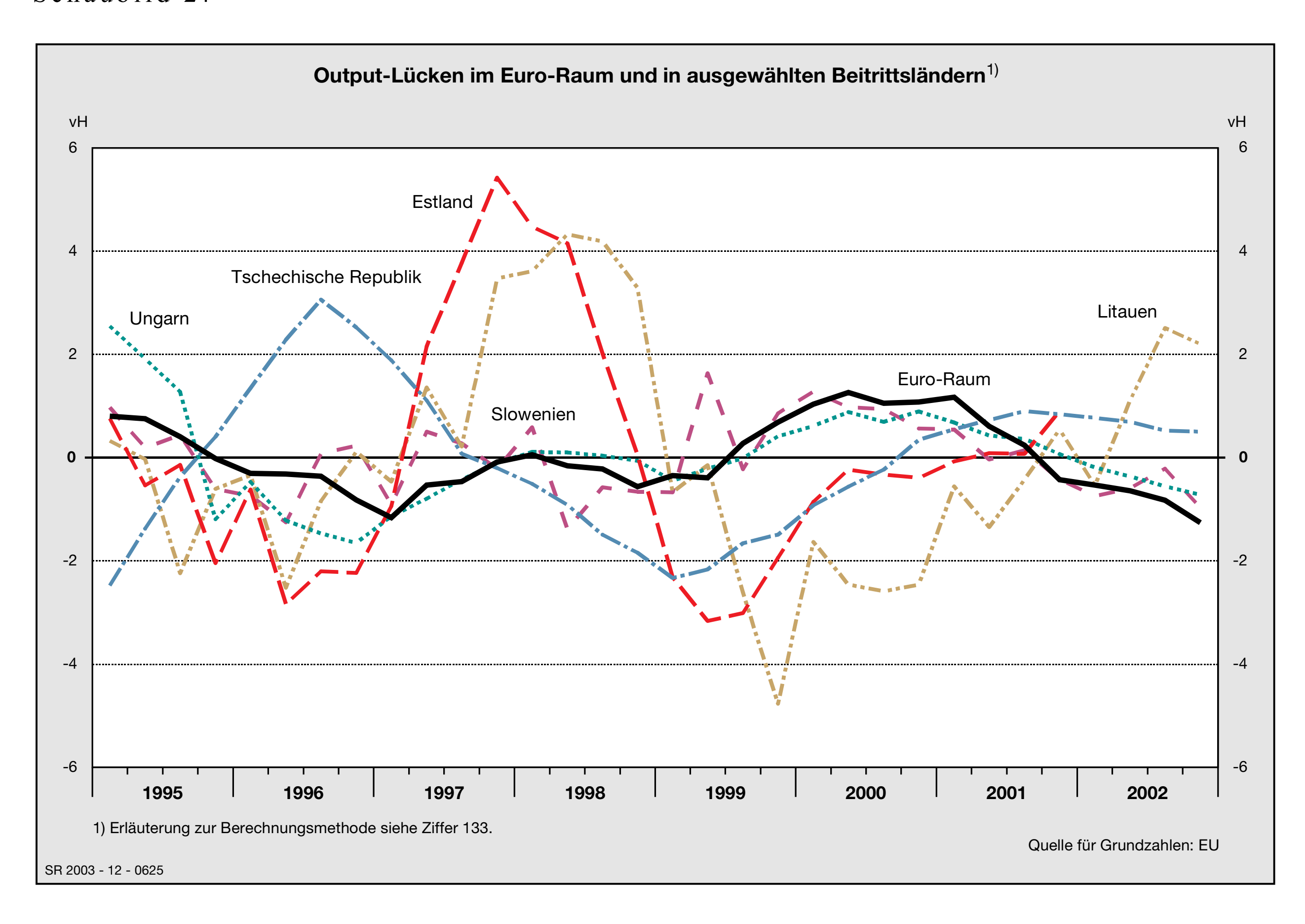
kursschwankungen aus. Es ist jedoch derzeit offen und letztlich eine politische Entscheidung, ob ein solches Wechselkursregime mit den Anforderungen des WKM II vereinbar ist. Der ECOFIN-Rat gab in einer Stellungnahme im Jahr 2000 diesbezüglich eine ablehnende Haltung zum Ausdruck, da ein Currency Board eine marktmäßige Überprüfung der Stabilität des Wechselkurses nicht zulasse. Gleichzeitig fügte er jedoch hinzu, dass diese feste Anbindung „unter Umständen“ durchaus mit dem WKM II kompatibel sei. In den meisten übrigen Ländern dürften die Wechselkursentwicklungen mit den Anforderungen des WKM II vereinbar sein. Im Betrachtungszeitraum waren Schwankungsbreiten um den Mittelwert in der Regel gering, in jedem Fall bewegten sie sich innerhalb des Korridors von ± 15 vH, der die maximal mögliche Schwankungsbreite innerhalb des WKM II darstellt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass der Mittelwert, der sich aus der Zeitreihe ergibt, nicht identisch sein dürfte mit einem später festzulegenden Leitkurs; auch die zulässige Bandbreite dürfte unterhalb von ± 15 vH festgelegt werden. Dies bedeutet, dass gerade für ein Land wie Polen dessen Wechselkurs im Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich volatil war, eine Aussage über die Konformität dieser Entwicklung mit den Anforderungen des WKM II nur eingeschränkte Gültigkeit haben kann.

172. Über die Konvergenzkriterien des Artikel 121 EG-Vertrag hinaus ist es für den Erfolg der Europäischen Geldpolitik von Bedeutung, inwieweit die beiden Regionen einen ähnlichen Konjunkturzyklus aufweisen (Ziffern 132 ff.). Unzureichende empirische Daten setzen hier einer detaillierten Analyse Grenzen. Hinsichtlich der Länder Estland, Litauen, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn ist zu beobachten, dass deren Konjunkturverläufe bis zum Jahr 2000 wenig mit der konjunkturellen Entwicklung im Euro-Raum gemein hatten (Schaubild 24, Seite 102). Danach ist mit Ausnahme Litauens ein stärkerer Gleichlauf der Beitrittsländer, insbesondere in Slowenien und Ungarn, mit dem Euro-Raum festzustellen. Jedoch ist der Betrachtungszeitraum bislang zu kurz, um eine valide Aussage über eine stabile Beziehung der Konjunkturverläufe machen zu können, zumal der stärkere Gleichlauf hauptsächlich in eine Abschwungphase fällt und noch keinen vollständigen Konjunkturzyklus umfasst.

Konvent zur Zukunft Europas – Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung

173. Im Dezember 2001 hatte der Europäische Rat bei seiner Tagung in Laeken beschlossen, einen Konvent zur Zukunft Europas einzuberufen (JG 2002 Ziffer 115). Dieser hatte die Aufgabe, Vorschläge zu unterbreiten, um die Europäische Union effizienter, transparenter und demokratischer zu gestalten. Damit reagierte man auf die im Vertrag von Nizza verbliebenen Defizite im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit einer auf 27 oder mehr Mitglieder erweiterten Europäischen Union. Am 18. Juli dieses Jahres legte der unter Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing tagende Konvent einen Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vor. Die im Oktober einberufene Regierungskonferenz soll bis Ende dieses oder bis Beginn des kommenden Jahres eine endgültige Fassung des Vertrages beschließen. Die Verfassung könnte im Mai 2004 von den dann 25 Mitgliedstaaten unterzeichnet werden und nach dem Ratifizierungs-

Schaubild 24



prozess im Jahr 2006 in Kraft treten. Der Verfassungsentwurf sieht vor allem Änderungen bei den Organen und damit auch in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union sowie bei den Zuständigkeiten der verschiedenen föderalen Ebenen vor.

– Die Rolle des **Europäischen Parlamentes**, das künftig (bis zu) 736 Sitze umfasst, wird gestärkt. Der Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig wird; dabei wird die Zahl der Gesetzgebungsbereiche, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, deutlich ausgedehnt. Auch wird die Entscheidungskompetenz über den EU-Haushalt gestärkt. Darüber hinaus wählen die Abgeordneten auf Vorschlag des Europäischen Rates den Präsidenten der Europäischen Kommission.

– Das Prinzip der halbjährlichen Rotation des Vorsitzes des **Europäischen Rates** wird aufgegeben. Um die Kontinuität in der Arbeit dieses Organs zu stärken, wird stattdessen das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt. Dieser wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt; er kann einmal wiedergewählt werden. Unbeschadet der Zuständigkeiten des künftig ebenfalls neu zu schaffenden Amtes eines EU-Außenministers nimmt der Präsident die Außenvertretung der Europäischen Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr. Er darf kein staatliches Amt in einem der Mitgliedsländer innehaben und genießt das gleiche Stimmrecht wie die übrigen Mitglieder des Rates.

– Der Vorsitz des **Ministerrates** in seinen verschiedenen Zusammensetzungen wird für die Dauer von jeweils mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den vertretenen Fachministern wahrgenommen. Die einzige Ausnahme bildet die Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“, deren Vorsitz der EU-Außenminister führt. In diesem Bereich – wie in wenigen anderen, etwa der Steuergesetzgebung – bleibt das Prinzip der Einstimmigkeit erhalten. Das Einstimmigkeitserfordernis kann jedoch ohne ein formales Verfahren zur Verfassungsänderung durch einstimmigen Beschluss im Europäischen Rat aufgehoben werden. Für die Gesetzgebung in den meisten übrigen Bereichen, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, sollte zunächst ein Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ eingerichtet werden. Der Verfassungsentwurf sieht vor, dass dieser Rat, wenn er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tagt, in der Vertretung der Mitgliedstaaten zusätzlich jeweils ein oder zwei Fachvertreter auf Ministerebene umfasst. Die jeweiligen Fachministerräte wären somit formal nicht

mehr gesetzgeberisch tätig. Dieser Vorschlag ist jedoch bereits zu Beginn der Regierungskonferenz auf allgemeine Ablehnung gestoßen, und es zeichnet sich bereits heute ab, dass er keinen Eingang in eine europäische Verfassung finden wird. Eine qualifizierte Mehrheit ist künftig dann gegeben, wenn diese die Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Europäischen Union repräsentiert. In Fällen, in denen der Ministerrat einen Beschluss nicht auf Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission fasst, entspricht die qualifizierte Mehrheit bei gleichem Bevölkerungskriterium zwei Dritteln der Mitgliedstaaten. Die Bestimmungen zur Neuabgrenzung der qualifizierten Mehrheit treten jedoch erst am 1. November 2009 nach den Wahlen zum Europäischen Parlament in Kraft.

– Ebenfalls ab dem Jahr 2009 wird die **Europäische Kommission** auf 15 stimmberechtigte Mitglieder verkleinert. Sie besteht dann aus dem vom Europäischen Parlament gewählten Kommissionspräsidenten, dem EU-Außenminister, der gleichzeitig den Posten des Vizepräsidenten innehat, und aus 13 Kommissaren, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedsländern ausgewählt werden. Dabei erstellt jeder durch das Rotationssystem bestimmte Mitgliedstaat eine Liste von drei Personen, aus der der Kommissionspräsident jeweils einen Kommissar auswählt. Dazu ernennt er aus den übrigen Ländern je einen Kommissar ohne Stimmrecht, wobei die konkrete Stellung jener Kommissare innerhalb der Europäischen Kommission unklar ist. Bei der Aufteilung zwischen den stimmberechtigten und den nicht-stimmberechtigten Kommissaren ist darauf zu achten, dass das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten angemessen repräsentiert ist. Dies hat zur Konsequenz, dass größere Länder häufiger einen stimmberechtigten Kommissar stellen werden als kleinere Länder.

– Das Amt des **Außenministers der Europäischen Union** wird neu geschaffen. Es vereint die bisherigen Ämter des EU-Kommissars für Auswärtige Angelegenheiten und des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Der EU-Außenminister wird mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat und mit Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Union ernannt. Er wird von einem neu einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt.

174. Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und um eine schleichende Zentralisierung einzudämmen, wurde in den Vertrag von Maastricht das **Subsidiaritätsprinzip** aufgenommen. Dieses Prinzip ist bislang jedoch nicht hinreichend präzisiert; es obliegt den EU-Organen festzustellen, ob sie oder untergeordnete föderale Ebenen mit einer Aufgabe betraut werden sollen. Der Verfassungsentwurf grenzt unter Berücksichtigung des Prinzips der Subsidiarität explizit die Bereiche ab, die in die Zuständigkeit der EU-Ebene fallen. Demnach liegen in ausschließlicher Zuständigkeit der Europäischen Union die Währungspolitik, die Handelspolitik (einschließlich des Handels mit Dienstleistungen), die Zollunion sowie die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Daneben gibt es einen Katalog von Politikbereichen mit geteilter Zuständigkeit – beispielsweise Binnenmarkt, Landwirtschaft, Umwelt und Teile der Sozialpolitik –, in denen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen können, soweit die EU-Ebene sie nicht ausübt; Gemeinschaftsrecht kann hier an die Stelle nationalen Rechts treten. Zusätzlich kann die Europäische Union in vielen Bereichen unterstützend tätig werden, ohne dadurch in Konkurrenz zu nationalstaatlichen Zuständigkeiten zu treten. Beispiele hierfür sind die Bereiche Industrie, Gesundheitsschutz, Sport und Kultur. Die nationalen Parlamente erhalten die Möglichkeit, Gesetzgebungsvorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip hin zu prüfen und gegebenenfalls Einwände gegenüber dem Vorhaben zu erheben. Hält die Europäische Kommission gleichwohl an ihrem Vorschlag fest, steht den Parlamenten die Möglichkeit offen, beim Europäischen Gerichtshof eine Klage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip anzustrengen.

Weitere bedeutende Änderungen im Vergleich zum gegenwärtigen Vertrag sieht der Verfassungsentwurf im Hinblick auf das Verfahren bei einem (drohenden) **übermäßigen öffentlichen Defizit** gegenüber einem Land des Euro-Raums vor. Die Europäische Kommission erhält das Recht, selbst eine frühzeitige Warnung an ein Mitgliedsland zu richten; diese Warnung kann vom Ministerrat nicht gestoppt werden. Auch innerhalb eines Verfahrens wegen Überschreitung des Defizitkriteriums wird die Position der Europäischen Kommission gestärkt. So können die von ihr vorgelegten wirtschaftspolitischen Vorschläge gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat zur Rückführung des Defizits vom Ministerrat nunmehr einstimmig statt wie bisher mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden. Dabei beschließt der Ministerrat ohne Berücksichtigung des Stimmrechts des Landes, gegen das das Verfahren anhängig ist. Im Unterschied zur gegenwärtigen Rechtslage sind in einem solchen Verfahren nur die Mitgliedsländer der Währungsunion stimmberechtigt.

175. Mit der Annahme des Verfassungsentwurfs durch die Regierungskonferenz könnten die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union demokratischer und deutlich effektiver gestaltet werden. Die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes stärkt das demokratische und repräsentative Element der Europäischen Union zu Lasten einer Politik, die sich vornehmlich zwischen den nationalen Regierungen abspielt. Unter Effizienzgesichtspunkten ist die Abschaffung der Rotation des EU-Ratsvorsitzes im Halbjahresrhythmus zu begrüßen. Die Ausweitung des Vorsitzes auf einen Zeitraum von mindestens zweieinhalb Jahren und die Hauptamtlichkeit des Präsidenten dürften der Kontinuität und Sorgfalt sowie der langfristigen Orientierung der

Politik des Europäischen Rates förderlich sein. Auch die Straffung der Europäischen Kommission ist positiv zu beurteilen; die Größe einer Behörde sollte sich am Umfang ihrer Aufgaben orientieren, nicht an der Zahl der von ihr vertretenen Einwohner. Aus diesem Grund sind die während der Regierungskonferenz vorgebrachten Bestrebungen, weiterhin jedem Mitgliedsland einen eigenen stimmberechtigten Kommissar zuzugestehen, abzulehnen. Zu begrüßen ist die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips durch eine explizite Abgrenzung der Zuständigkeiten. Dies dürfte einen Beitrag gegen eine weitere schleichende Zentralisierung von Zuständigkeiten leisten – wenngleich sie diese nicht verhindern können, wie die Erfahrungen mit dem deutschen Grundgesetz nahe legen. Diese Kompetenzverschiebung zur Zentralebene hat nicht zuletzt der in Streitfällen zuständige Europäische Gerichtshof durch „europafreundliche“ Entscheidungen in den letzten Jahren gefördert.

Als problematisch hingegen erscheinen einige der Bereiche, für die eine geteilte Zuständigkeit vorgesehen ist, denn Eingriffe auf EU-Ebene können aus ökonomischer Sicht nur in Betracht gezogen werden, falls die Tätigkeiten Größenvorteile oder Externalitäten aufweisen und soweit die Präferenzen der beteiligten Länder homogen sind. Diese Kriterien werden beispielsweise für die Agrarpolitik, für die Energiepolitik und für weite Teile der Umweltpolitik nicht erfüllt, insofern wäre ein Handeln auf europäischer Ebene gemessen an diesen Kriterien nicht angezeigt. Hier wäre eine mutige Abkehr vom gegenwärtigen Zentralisierungsgrad wünschenswert gewesen. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und die Vereinfachung, in weiteren Bereichen das Einstimmigkeitserfordernis durch Ratsbeschluss anstelle einer Vertragsänderung aufzuheben, ist ambivalent zu betrachten. Auf der einen Seite dürfte sich der Entscheidungsprozess im Ministerrat effizienter gestalten. Auf der anderen Seite wird ohne Einstimmigkeitserfordernis die Zahl der Entscheidungen auf EU-Ebene zunehmen und die Tendenz zur Vergemeinschaftung gefördert. Welches Verfahren per saldo die geringeren aggregierten Kosten für die Mitgliedstaaten verursacht, hängt wesentlich vom Homogenitätsgrad der Präferenzen ab und ist offen. Eine gewisse Kompensation hinsichtlich zusätzlicher EU-Gesetzgebung durch den Ministerrat ist durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens durch das Europäische Parlament zu erwarten.

Mit dem neu einzurichtenden Auswärtigen Dienst, der den europäischen Außenminister unterstützen soll, wird gleichsam eine neue Bürokratie geschaffen. Auch der künftige hauptamtliche Präsident der Europäischen Union benötigt einen erheblichen administrativen Unterbau. Zu kritisieren ist schließlich die Verschiebung der Reform der Europäischen Kommission und der Abgrenzung der qualifizierten Mehrheit auf das Jahr 2009. Diese Konzession gegenüber Spanien, das so mit dem in Nizza ausgehandelten überproportionalen Stimmgewicht an den Entscheidungen über die nächsten beiden mittelfristigen Finanzplanungsperioden – die etwa bis ins Jahr 2020 reichen – teilnehmen kann, ist mit der Motivation des Konvents kaum vereinbar. Wenn eine institutionelle Reform aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union als notwendig erachtet wird, so sollte diese auch zeitnah umgesetzt werden.

Änderung der Abstimmungsregeln im EZB-Rat

176. Der für die Festlegung der europäischen Geldpolitik zuständige EZB-Rat besteht nach der derzeitigen Regelung aus den sechs Direktoriumsmitgliedern und allen, gegenwärtig zwölf, nationalen Zentralbankpräsidenten der zum Euro-Raum gehörenden Länder. Die Ratsbeschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Dabei hat jedes Mitglied eine gleichgewichtete Stimme. In einigen Jahren könnte sich die Zahl der an der Europäischen Währungsunion teilnehmenden Länder – unter Berücksichtigung der noch nicht zum Euro-Raum gehörenden EU-Länder Schweden, Großbritannien und Dänemark – auf bis zu 27 vergrößern. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung wäre damit eine Erweiterung des EZB-Rates auf bis zu 33 stimmberechtigte Mitglieder verbunden. Unter Beibehaltung der momentan geltenden Abstimmungsregeln würde die Effizienz der geldpolitischen Entscheidungsfindung im EZB-Rat leiden. Außerdem verschöben sich die Abstimmungsgewichte stark zugunsten der kleinen Länder und der relative Einfluss des Direktoriums reduzierte sich. Vor diesem Hintergrund bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass die Abstimmungsregeln reformiert werden müssen. Die gesetzliche Grundlage für eine Änderung der in Artikel 10 Absatz 2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank festgelegten Abstimmungsregeln bildet der mit dem Vertrag von Nizza neu eingeführte Artikel 10 Absatz 6 (Ermächtigungsklausel). Danach kann eine Änderung der Abstimmungsregeln im EZB-Rat durch den Europäischen Rat in der Zusammensetzung der Staatschefs und Regierungschefs, gestützt auf eine Empfehlung der Europäischen Zentralbank, erfolgen.

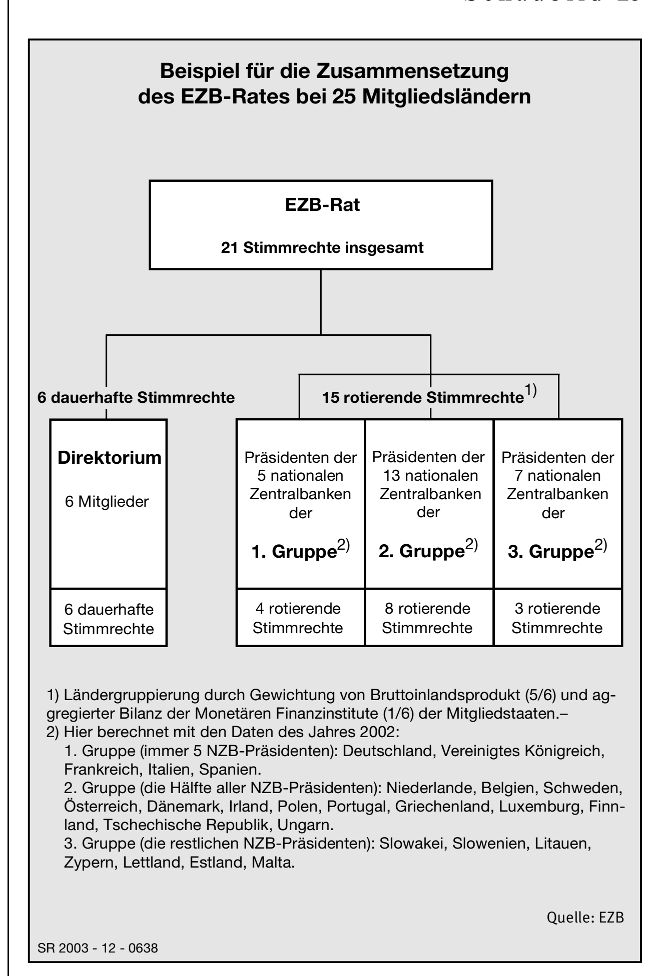
177. Aufgrund der Einschränkungen durch die Ermächtigungsklausel sowie wegen ihrer allgemeinen geldpolitischen Konzeption orientierte sich die Europäische Zentralbank beim Entwurf ihres Reformvorschlags an den folgenden **fünf Grundsätzen**: Bei der Beschlussfassung sollte weiterhin das Prinzip „ein Mitglied – eine Stimme“ gelten. Alle – auch die nicht-stimmberechtigten – nationalen Notenbankpräsidenten sollten weiterhin persönlich und in Unabhängigkeit an den Sitzungen des EZB-Rats teilnehmen können (persönliche Teilnahme, Artikel 10 Absatz 1). Dies soll zum einen gewährleisten, dass die nationalen Notenbankgouverneure im EZB-Rat als europäische Experten, nicht als nationale Repräsentanten, entscheiden und damit die persönliche Unabhängigkeit stärken. Zum anderen vereinfacht die Einbeziehung aller Zentralbankpräsidenten in die Entscheidungen die Rechenschaftslegung im Heimatland, und die nationalen Zentralbankpräsidenten liefern wichtige Informationen für geldpolitische Entscheidungen. Des Weiteren sollten die stimmberechtigten Zentralbankpräsidenten aus Mitgliedstaaten stammen, die zu-

sammen als repräsentativ für die Wirtschaftsstruktur im Euro-Währungsgebiet angesehen werden (Repräsentativität), und das neue Abstimmungsverfahren sollte so beständig sein, dass es sich bei jedem Beitritt eines neuen Mitgliedstaates zum Euro-Währungsgebiet automatisch anpasst (Automatismus). Gleichzeitig sollte eine Erweiterung auf bis zu 27 Länder in jeder erdenklichen Reihenfolge möglich sein. Schließlich sollten die wesentlichen Merkmale und die Funktionsweise des neuen Abstimmungsverfahrens problemlos vermittelt werden können. Der Wortlaut des geänderten Artikels 10 Absatz 2 sollte hinreichend verständlich sein und den Anforderungen des primären Gemeinschaftsrechts entsprechen (Transparenz). Eine Reform auf Basis dieser Kriterien würde nach Ansicht der Europäischen Zentralbank zur Kontinuität und damit zur Glaubwürdigkeit der Geldpolitik beitragen.

178. Am 21. März 2003 ist der vom EZB-Rat vorgeschlagene **Reformentwurf** vom Europäischen Rat verabschiedet worden. Er muss nun noch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Das von der Europäischen Zentralbank vorgeschlagene Abstimmungssystem basiert auf einem (asymmetrischen) **Rotationsprinzip**. In diesem System wird die Gesamtzahl der Stimmrechte auf 21 beschränkt. Sie ergibt sich aus sechs permanenten Stimmrechten für die Mitglieder des Direktoriums und 15 Stimmrechten für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Sobald die Zahl der EWU-Mitgliedsländer und der nationalen Notenbankpräsidenten 15 übersteigt, tritt der Rotationsmechanismus in Kraft. Dazu werden die Präsidenten der nationalen Zentralbanken in Gruppen eingeteilt, deren Mitglieder unterschiedlich häufig stimmberechtigt sind. Die Gruppeneinteilung hängt von zwei Kriterien ab: Der Anteil des Mitgliedstaates am aggregierten Bruttoinlandsprodukt des Euro-Raums geht als Indikator für seine wirtschaftliche Bedeutung mit einem Gewicht von fünf Sechsteln ein; der Anteil eines Mitgliedstaates an der gesamten aggregierten Bilanz der Monetären Finanzinstitute der Euro-Mitgliedsländer geht als Indikator für die Größe des Finanzsektors mit einem Gewicht von einem Sechstel ein. Auf der Basis dieses zusammengesetzten Kriteriums kann eine Rangfolge der Mitgliedsländer aufgestellt werden, welche die Grundlage für die Gruppeneinteilung der Länder bildet (Tabelle 22, Seite 106).

179. Das Rotationssystem wird in **zwei Stufen** eingeführt: Liegt die Zahl der EWU-Mitgliedsländer zwischen 16 und 21, so tritt die erste Stufe in Kraft, innerhalb derer die Notenbankpräsidenten zwei Gruppen bilden: Die erste Gruppe besteht aus den Zentralbankpräsidenten der fünf größten Euro-Länder und muss sich zunächst fünf, ab dem 19. Mitgliedstaat vier Stimmrechte teilen. Die zweite Gruppe besteht aus allen übrigen Zentralbankpräsidenten und erhält maximal elf Stimmrechte. Ab dem 21. Mitgliedstaat tritt die zweite Stufe in Kraft, und die Rotation erfolgt auf der Basis von drei Gruppen (Schaubild 25): Die erste Gruppe mit den fünf größten Mitgliedsländern erhält weiterhin vier Stimmrechte. Die zweite Gruppe umfasst immer mindestens die Hälfte der Mitgliedsländer, also beispielsweise

Schaubild 25



bei 25 Euro-Teilnehmerländern die 13 nächstgrößeren Mitglieder. Diese müssen sich acht Stimmrechte teilen. Die dritte Gruppe umfasst die übrigen Mitgliedsländer. Auf diese entfallen drei Stimmrechte. Die genauen Durchführungsbestimmungen für die Rotation der Stimmrechte in den einzelnen Gruppen (zum Beispiel der zeitliche Abstand zwischen den Rotationszyklen) sind noch nicht festgelegt worden. Sie werden vom EZB-Rat auf der Grundlage einer im neuen Artikel 10 Absatz 2 enthaltenen Bestimmung beschlossen.

180. Mit seinem Reformvorschlag hat sich der EZB-Rat bemüht, dem Grundsatz der Beständigkeit Rechnung zu tragen, indem er eine fließende Veränderung der relativen Stimmhäufigkeit bei jedem Zutritt eines neuen Mitgliedslandes vorsieht. Auch die Stärkung des Direktoriums durch dauerhafte Stimmrechte und die Begrenzung der Gesamtstimmenzahl ist als positiv zu bewerten. Durch die Gruppeneinteilung konnte die Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Gewicht und den Stimmrechtsanteilen der Länder tendenziell verringert und der Repräsentativitätsgrundsatz erfüllt werden, obwohl das Kriterium zur Abgrenzung in „große“ und „kleine“ Länder grundsätzlich umstritten ist: Luxemburg erhält beispielsweise – wegen der Berücksichtigung des Finanzmarktgewichts – relativ zu seiner Bevölkerungszahl ein hohes Gewicht

Tabelle 22

**Zusammensetzung des EZB-Rates:
Mögliche Rangfolgen als Grundlage der Gruppenbildung
für das Rotationsprinzip bei 25 Teilnehmer-Ländern (Stand: Jahr 2002)**

		Geplante Rangfolge[1] Gewichtung: Brutto-inlands-produkt (5/6), Finanz-sektor (1/6)	Alternative Rangfolgen[2]:			
			Nominales Brutto-inlands-produkt	Bevölkerung	Gewichtung: Brutto-inlands-produkt (1/2), Bevölke-rung (1/2)	Bank-vermögen
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Gruppe 1	Deutschland	1	1	1	1	1
	Vereinigtes Königreich	2	2	2	2	5
	Frankreich	3	3	3	3	8
	Italien	4	4	4	4	13
	Spanien	5	5	5	5	7
Gruppe 2	Niederlande	6	6	7	6	4
	Belgien	7	7	9	7	2
	Schweden	8	8	13	9	16
	Österreich	9	9	14	11	3
	Dänemark	10	11	16	14	20
	Irland	11	15	18	17	19
	Polen	12	10	6	7	22
	Portugal	13	14	12	12	10
	Griechenland	14	13	8	9	17
	Luxemburg	15	20	24	22	12
	Finnland	16	12	17	16	15
	Tschechische Republik	17	16	10	12	11
	Ungarn	18	17	11	15	21
Gruppe 3	Slowakei	19	19	15	18	14
	Slowenien	20	18	21	19	18
	Litauen	21	21	19	20	25
	Zypern	22	22	23	23	9
	Lettland	23	23	20	21	24
	Estland	24	24	22	24	23
	Malta	25	25	25	25	6

1) Vorschlag des EZB-Rates. Nach dem geplanten Rangfolgekriterium würde bei einer Erweiterung auf 27 (28) Mitgliedsländer Rumänien den Rang 18a, Bulgarien den Rang 20a einnehmen; die Türkei würde Rang 13a belegen. - 2) Nach Angaben von: Meade, Ellen E. (2003) A (Critical) Appraisal of the ECB's Voting Reform, in: Intereconomics, May/June, Table 1, S. 131, sowie Gros, Daniel (2003) An Opportunity Missed!, in: Intereconomics, May/June, Table 1, S. 125.

und ähnlich viele Stimmrechte wie Polen. Alternative Kriterien führen zu abweichenden Rangfolgen. Verbunden mit der besseren Erfüllung des Repräsentativitätsgrundsatzes ist allerdings eine Verletzung des Prinzips „ein Mitglied – eine Stimme“. Denn Letzteres gilt nur noch für die jeweils stimmberechtigten Zentralbankpräsidenten. Dadurch kommt es zu einer zeitweisen Ungleichbehandlung großer und kleiner Länder und einer Verringerung der persönlichen Verantwortung der rotierenden Mitglieder für geldpolitische Entscheidungen in bestimmten Zeiträumen. Da somit unter Umständen der Eindruck entsteht, dass die nationale Herkunft im geldpolitischen Entscheidungsprozess wichtiger ist als geldpolitisches Expertentum, fördert die Verletzung dieses Prinzips das Denken in nationalstaatlichen Interessen. Auch ist der Reformvorschlag kompliziert sowie zum

Teil (noch) unzureichend spezifiziert, was eine Verletzung des Transparenz-Kriteriums bedeutet. Schließlich ist die Begrenzung der Gesamtzahl der Stimmrechte auf 21 sehr großzügig gewählt, so dass die Effizienz und Rechtzeitigkeit der geldpolitischen Beschlüsse durch den EZB-Vorschlag kaum erhöht werden dürfte.

Reform der Europäischen Agrarpolitik: Zu kurz gesprungen

181. Mit der im Sommer des vergangenen Jahres vorgelegten Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die bis zum Jahr 2006 laufende Finanzplanungsperiode verband die Europäische Kommission die Absicht, bereits ab dem Jahr 2004 Reformen in diesem Politikbereich durchzusetzen (JG 2002 Ziffer 114). Diese Vorschläge lösten heftigen Widerstand in einigen Mitgliedstaaten aus; insbesondere Frankreich lehnte zunächst jegliche Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der laufenden Finanzplanungsperiode ab. Der Europäische Rat schrieb im Oktober des vergangenen Jahres ohne zwingende Notwendigkeit einen Anstieg der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (mit Ausnahme der Mittel für ländliche Entwicklung) in der kommenden Finanzplanungsperiode, welche die Jahre 2007 bis 2013 umfasst, um jährlich nominal 1 vH fest. Außerdem verwarf er das Kommissionsvorhaben, die Direktzahlungen an die Landwirte bereits ab dem Jahr 2004 zu reduzieren. Beides veranlasste die Europäische Kommission, im Januar dieses Jahres modifizierte und längerfristig orientierte Vorschläge vorzulegen. Diese bildeten für den Rat der Europäischen Union in Zusammensetzung der Landwirtschaftsminister die Grundlage, am 26. Juni 2003 eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beschließen. Die wichtigsten Punkte der Reform, die im Wesentlichen im Jahr 2005 in Kraft tritt, sind:

- Die bisher gewährten **Direktzahlungen**, die mehr als die Hälfte aller Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik ausmachen, werden grundsätzlich von der Produktion beziehungsweise von der bewirtschafteten Fläche entkoppelt. Die Landwirte erhalten stattdessen eine Betriebsbeihilfe, deren Höhe auf den Zahlungen im Referenzzeitraum der Jahre 2000 bis 2002 basiert. Von dieser grundsätzlichen Entkoppelung gibt es jedoch eine Vielzahl von Ausnahmen. Darüber hinaus können die Mitgliedsländer die EU-Zahlungen um bis zu 10 vH aufstocken, wenn sie dies mit der Förderung spezifischer Arten der Landwirtschaft, die umwelt- oder qualitätsverbessernd wirken, begründen. Diese Regelungen sollen im Jahr 2005 in Kraft treten. Es wird den einzelnen Ländern jedoch zugestanden, bis zum Jahr 2007 das gegenwärtige System der Direktzahlungen beizubehalten. Der Bereich der Milchwirtschaft muss erst im Jahr 2008 verbindlich einbezogen werden. Mit den zahlreichen Ausnahmen ist eine vollständige Entkoppelung der Agrarsubventionen von der Produktion bei weitem nicht gelungen.
- Unter dem Begriff **Cross-Compliance** wird die Zahlung der Subventionen davon abhängig gemacht, dass die begünstigten Landwirte eine Reihe gesetzlicher Standards in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Pflanzenschutz, Tiergesundheit sowie Tierschutz einhalten und ihre Flächen in gutem agronomischem Zustand halten. Bei Nichteinhaltung der Bestimmungen der Cross-Compliance, die auch zur Erhaltung des ländlichen Raums beitragen soll, werden die Direktzahlungen im Verhältnis zum entstandenen Risiko oder Schaden gekürzt.
- Die Mittel zur **Entwicklung des ländlichen Raums**, auf die bislang rund 10 vH der gemeinschaftlichen Agrarausgaben entfallen, sollen deutlich aufgestockt werden; dies hebt die Bedeutung der Landwirte für die Landschaftspflege hervor. Im Rahmen der so genannten **Modulation** werden die Direktzahlungen in den Jahren 2005 und 2006 um 3 vH beziehungsweise 4 vH sowie zwischen den Jahren 2007 und 2013 um jährlich 5 vH gekürzt und für die ländliche Entwicklung umgewidmet. Von den Kürzungen ausgenommen sind Betriebe, die bisher weniger als 5 000 Euro Direktzahlungen erhalten, und solche, die in peripheren Regionen angesiedelt sind. Von den durch die Modulation frei gewordenen Mitteln verbleibt ein Prozentpunkt – dies entspricht zu Beginn einem Drittel der eingesparten Zahlungen – unmittelbar bei dem jeweiligen Mitgliedsland; der übrige Betrag wird innerhalb der Europäischen Union aufgeteilt, wobei jeder Mitgliedstaat mindestens 80 vH seiner Modulationsmittel zurückerhält. In den Beitrittsländern werden die Direktzahlungen erst dann gekürzt, wenn diese nach der schrittweisen Einführung das EU-Niveau erreicht haben.
- Des Weiteren wurden einzelne **Änderungen in den Marktorganisationen** beschlossen. So soll für Energiepflanzen eine Beihilfe von 45 Euro je Hektar gezahlt werden. Hingegen werden die Preisstützungen für Milchprodukte reduziert. Der Interventionspreis für Butter wird schrittweise um 25 vH und der für Magermilchpulver um 15 vH gekürzt. Diese Maßnahmen gehen jedoch kaum über die Beschlüsse der Agenda 2000 hinaus. Der Interventionspreis für Reis wird um 50 vH zurückgeführt.
- Mit der Reform wurde eine Reihe **neuer Subventionstatbestände** eingeführt. So werden Landwirte künftig bei der Teilnahme an Programmen zur Qualitätsverbesserung, bei Maßnahmen zur Verbraucherinformation oder bei der Inanspruchnahme von Betriebsberatungsdiensten finanziell unterstützt. Auch ein über die Mindestanforderungen hinausgehender Tierschutz wird honoriert.

182. Die Europäische Union führt zur Begründung der Agrarreform Vorteile für Verbraucher und für Produzenten an. So kämen den Verbrauchern auf der einen Seite ein intakter ländlicher Raum sowie qualitativ hochwertige Lebensmittel zugute; gleichzeitig würden sie durch die Stabilisierung der Agrarausgaben finanziell nicht überfordert. Auf der anderen Seite hätten die Landwirte künftig die Freiheit, marktorientierter zu produzieren und könnten dadurch wettbewerbsfähiger werden;

gleichwohl bleibe ihnen eine zuverlässige Einkommensunterstützung erhalten. Von Bedeutung ist zudem, dass die von der Produktion entkoppelten Beihilfen mit den Regeln der Welthandelsorganisation vereinbar sind, denen zufolge produktionsunabhängige Zahlungen keinen Reduzierungsverpflichtungen unterliegen.

183. Die Entkoppelung von der Produktion und die schrittweise Rückführung der Direktzahlungen sind zu begrüßen. Damit wird den Landwirten grundsätzlich der Anreiz genommen, unwirtschaftliche und nicht marktkonforme Produktion weiterzuführen oder gar auszudehnen. Vor dem Hintergrund dieses Ziels einer stärkeren Marktorientierung weist die Reform der europäischen Landwirtschaft gleichwohl noch erhebliche Mängel auf. Bedenklich ist zunächst, dass das hohe Subventionsniveau für die kommenden zehn Jahre festgeschrieben wurde. Damit bleibt die europäische Agrarpolitik fest in supranationaler Hand, obschon unter Subsidiaritätsgesichtspunkten eine zumindest teilweise Rückverlagerung auf die nationale Ebene angezeigt wäre. Hinsichtlich des Budgets kommt hinzu, dass die Deckelung nicht die Ausgaben für die ländliche Entwicklung einschließt, so dass der Agrarhaushalt – in diesem Jahr belief er sich auf 48,4 Mrd Euro oder 48,6 vH des EU-Gesamthaushalts – insgesamt auch um mehr als nominal 1 vH jährlich bis zum Jahr 2013 erhöht werden kann. Da es sich bei der ländlichen Entwicklung, die gegenwärtig knapp 10 vH des europäischen Agrarbudgets ausmacht, um ein Sammelbecken vielfältiger und gestaltbarer Subventionen handelt, ist zu befürchten, dass die vereinbarte Ausgabensteigerung umgangen werden wird. Zudem haben die Landschaftspflege – wie auch Umweltschutzmaßnahmen – in der Regel lokalen Charakter, so dass gemäß dem Subsidiaritätsprinzip eine grundsätzliche Umwidmung der durch die Modulation frei werdenden Mittel in die nationalen Haushalte angezeigt wäre. Ferner wird die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion nicht konsequent betrieben. Mit den großzügigen Ausnahmeregelungen in bedeutenden Bereichen bleiben Anreize bestehen, nicht marktkonform zu produzieren und überkommene Strukturen beizubehalten.

Problematisch ist darüber hinaus die Verknüpfung der Einkommensbeihilfen, die das vorrangige Ziel der Einkommenssicherung der Landwirte haben, mit anderen, sachlich davon losgelösten Zielen wie dem Umweltschutz. Verfolgt man das Ziel des Umweltschutzes, so ist nicht ersichtlich, warum die Kosten etwaiger Zielverletzungen in Abhängigkeit von der Höhe der Einkommenshilfen getragen werden müssen. Bedenklich ist zudem, dass der Interventionspreis für Getreide – entgegen ursprünglicher Absicht – auf Drängen Frankreichs nicht gesenkt wurde und auch der Milchmarkt von weiter reichenden Kürzungen verschont blieb; es wurden im Gegenteil für einige Länder die Milchquoten noch erhöht. Statt der ursprünglich vorgesehenen Abschaffung der Milchquoten im Jahr 2008 wurde eine Beibehaltung bis zu den Jahren 2014/2015 beschlossen. Ein weiterer Schwachpunkt der Reform ist die Einführung neuer Subventionstatbestände. So ist eine finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistungen durch die Landwirte oder für verschiedene Werbemaßnahmen nicht zu rechtfertigen. Derartige neue Beihilfen laufen dem Ziel einer stärkeren Marktorientierung zuwider. Schließlich blieben einige Märkte bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik außen vor. Für die Produktbereiche Olivenöl, Tabak und Baumwolle leitete die Europäische Kommission im September dieses Jahres eine Initiative ein; der weithin geschützte Zuckermarkt hingegen findet in der vorliegenden Reform keinerlei Erwähnung.

Eine Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag ist darin zu sehen, dass auf eine Deckelung der Beihilfen in Höhe von 300 000 Euro je Betrieb verzichtet wurde. Damit wird eine Ungleichbehandlung von kleinen und großen Betrieben vermieden. Bei der verzögerten und in Teilen nur schrittweisen Einführung der Reform ist zu bedauern, dass es den vor allem an Verteilungsmaßnahmen orientierten reformscheuen Ländern gelungen ist, den übrigen Mitgliedstaaten die vorteilhaften Allokationswirkungen der Reformen zunächst teilweise vorzuenthalten. Eine Sorge der landwirtschaftlichen Interessenvertreter besteht darin, dass in der öffentlichen Wahrnehmung die produktionsunabhängigen Beihilfen als eine Bezahlung „für das Nichtstun“ oder „nur“ für die Landschaftspflege gesehen werden. Eine möglicherweise derart veränderte Wahrnehmung hätte jedoch durchaus positive Aspekte, denn eine daraus resultierende sinkende öffentliche Akzeptanz für das derzeitige Niveau der Beihilfen dürfte eine notwendige Voraussetzung für einen substantiellen Abbau der Subventionen in der Landwirtschaft sein.

III. Deutschland in der Stagnation

184. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahres setzte sich in diesem Jahr fort, eine leichte Belebung konnte lediglich in der zweiten Jahreshälfte beobachtet werden. Vom Außenhandel gingen im Jahresverlauf gegensätzliche Impulse aus. Die schwache Exportentwicklung des ersten Halbjahres belastete die labile Binnennachfrage, die kräftigen außenwirtschaftlichen Impulse der zweiten Jahreshälfte fanden bis zum Jahresende keinen Niederschlag in der inländischen Verwendung. Die Privaten Konsumausgaben nahmen nur geringfügig zu, der Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen setzte sich auch in diesem Jahr fort, wenngleich mit deutlich verringerter Rate. Das Preisniveau erhöhte sich kaum; Deutschland wies, wie im letzten Jahr, die niedrigste Preissteigerungsrate im Euro-Raum auf. Aufgrund der schwachen konjunkturellen Entwicklung kam es zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem überraschend starken Abbau der Beschäftigung; entgegen den Erwartungen wurde die Talsohle am Arbeitsmarkt noch nicht erreicht. In Folge der durch die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ angestoßenen Reformen wurden die Mitwirkungsanforderungen an die Arbeitslosen verschärft, es kam zu einer deutlichen Rückführung von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ sowie der beruflichen Weiterbildung. Die öffentlichen Finanzen standen unter erheblichem Fi-

nanzierungsdruck. Insbesondere die Ausgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit ließen die öffentlichen Haushalte erneut aus dem Ruder laufen. Auf der Einnahmeseite waren angesichts der Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kaum Verbesserungen zu verzeichnen. Das staatliche Finanzierungsdefizit überschritt zum zweiten Mal in Folge die Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

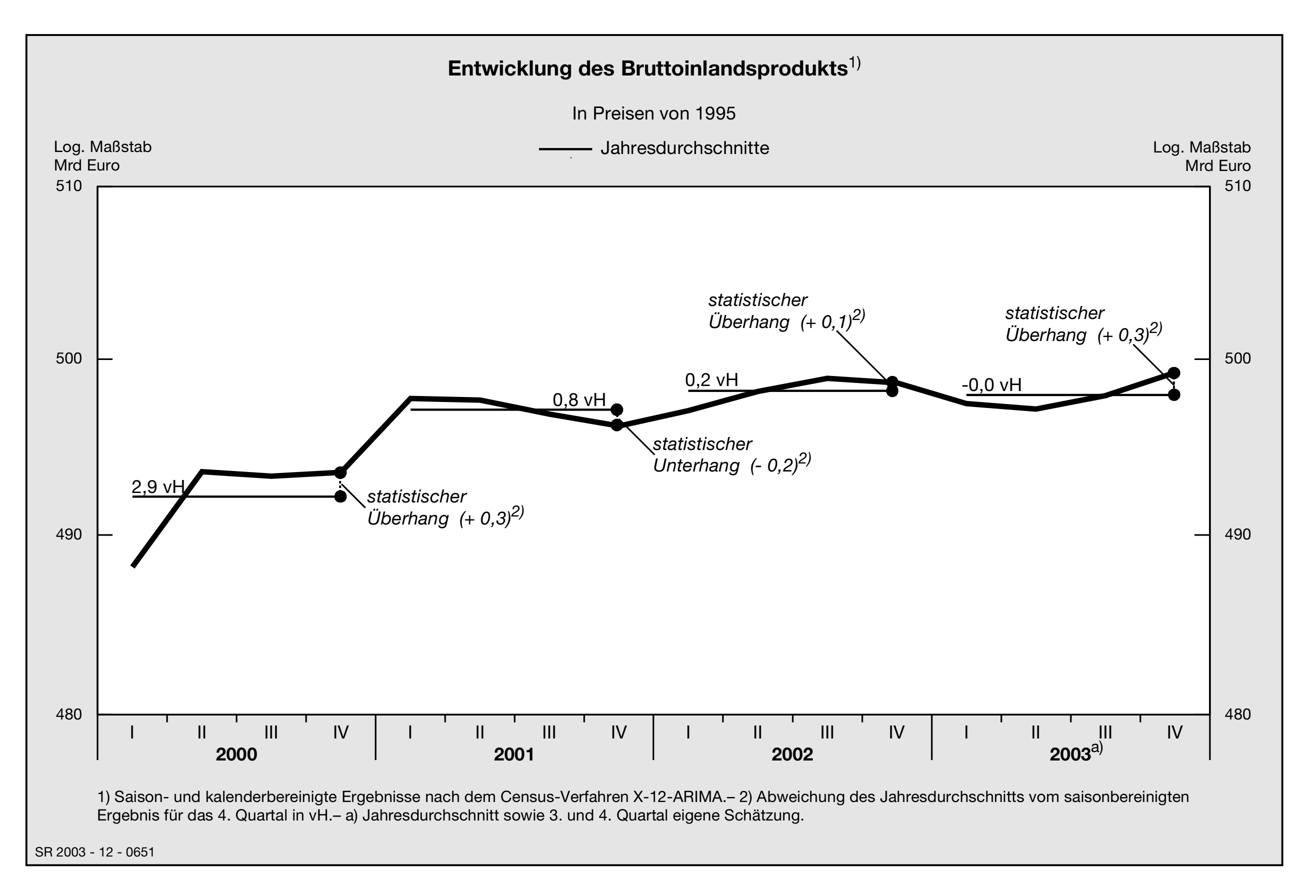
1. Binnenkonjunktur bleibt schwach

185. Nach einer bereits zum Ende des vergangenen Jahres kraftlosen Entwicklung verringerte sich die Wirtschaftsleistung in Deutschland saisonbereinigt in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2003; in der zweiten Jahreshälfte kam es lediglich zu einem geringen Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, so dass im Jahresdurchschnitt das Bruttoinlandsprodukt stagnierte (Schaubild 26). Das Verarbeitende Gewerbe wies einen geringen Zuwachs auf, der Dienstleistungsbereich entwickelte sich schwach und konnte damit keinen nennenswerten Impuls leisten. Vom Außenhandel gingen bis zur Jahresmitte bremsende Einflüsse auf die Wirtschaftsentwicklung aus, der Außenbeitrag lag geringfügig unter dem Niveau des Vorjahres. Die schwache Binnennachfrage konnte die nachlassende Exportdynamik des ersten Halbjahres nicht kompensieren, die kräftigen außenwirtschaftlichen Impulse des zweiten Halbjahres fanden keinen Niederschlag in der inländischen Verwendung. Bei niedriger Inflationsrate nahmen die Privaten Konsumausgaben infolge geringer Zuwächse des verfügbaren Einkommens nur unwesentlich zu, und auch die sinkende Erwerbstätigkeit sowie die höhere Arbeitslosigkeit verhinderten einen kräftigeren Zuwachs des Konsums. Die Abwärtsentwicklung der Ausrüstungsinvestitionen verlangsamte sich nach den starken Rückgängen der vorangegangenen Jahre, eine Stabilisierung zeichnete sich aber noch nicht ab. Der Rückgang der Bauinvestitionen dauerte bis zum Jahresende an, wurde aber durch Sondereinflüsse im Wohnungsbau gebremst; eine Trendwende fand indes noch nicht statt.

Schwaches Potentialwachstum

186. Das Bruttoinlandsprodukt nahm im dritten Jahr in Folge kaum zu. Eine vergleichbar hartnäckige Schwächephase ließ sich in den vergangenen dreißig Jahren lediglich zu Beginn der achtziger Jahre für das frühere Bundesgebiet beobachten. Damit stellt sich die Frage, ob vorrangig eine längere konjunkturelle Schwäche oder eine Wachstumsschwäche die fehlende wirtschaftliche Dynamik der zurückliegenden Jahre erklärt. Unter Wachstum versteht man in diesem Zusammenhang die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei voller oder zumindest normaler Auslastung aller Kapazitäten, also die Veränderung des Produktionspotentials. Im Allgemeinen weicht hiervon die Entwicklung

Schaubild 26



des Bruttoinlandsprodukts aufgrund konjunktureller Schwankungen ab. Konjunkturschwankungen können daher als Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials verstanden werden. Der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts wird, dieser Vorstellung folgend, im Wesentlichen durch die Entwicklung zweier Komponenten, einer konjunkturellen und einer langfristigen (Wachstums-)Komponente, determiniert. Die langfristige Komponente, die maßgeblich durch die Sachkapitalbildung im Unternehmenssektor sowie durch die Humankapitalbildung und die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit bestimmt wird, ist ein Maß für das mittel- bis langfristig spannungsfreie Expansionstempo einer Volkswirtschaft. Geringe Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts sind weniger bedenklich, wenn sie konjunkturell bedingt und damit vorübergehender Natur sind, sich eine Volkswirtschaft somit lediglich in einer ungünstigen Phase des Konjunkturzyklus befindet. Grundsätzlich ist daher zu prüfen, ob für die geringen Zuwachsraten der jüngeren Vergangenheit vorrangig konjunkturell dämpfende Effekte oder ein geringes Wachstum des Produktionspotentials verantwortlich waren. Jüngste Berechnungen des Sachverständigenrates zum Potentialwachstum deuten auf eine bereits seit Mitte der neunziger Jahre geringe Dynamik in der Zunahme der Produktionskapazitäten hin (Ziffern 734 ff.). Demnach liegt der Potentialwachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft gegenwärtig in einem Bereich von lediglich 1,5 vH pro Jahr.

Im schwachen Potentialwachstum spiegeln sich, gleichsam gebündelt, die zahlreichen Problemfelder der deutschen Volkswirtschaft wider, die zu dem in den vergangenen Jahren beobachtbaren Wachstumsrückstand gegenüber anderen Ländern des Euro-Raums geführt haben (JG 2002 Ziffern 333 ff.). Ein gedämpftes Potentialwachstum birgt auch Probleme für die kurzfristige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, indem bei einer an Kraft gewinnenden konjunkturellen Erholung die Auftriebskräfte frühzeitig gebremst werden können oder weil negative Impulse, wie sie in diesem Jahr von der Wechselkursentwicklung ausgingen, die Wirtschaft an der Grenze zur Stagnation verharren lassen. Konjunkturelle Belebungstendenzen bleiben in einem solchen Umfeld in der Hauptsache abhängig vom Ausmaß der Erholung in anderen Wirtschaftsräumen und sind insofern labil. Es erstaunt demzufolge nicht, dass trotz der sich ab Jahresmitte abzeichnenden leichten zyklischen Erholung die Investitionstätigkeit insgesamt weiter verhalten blieb.

187. Während die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts wesentlich durch die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums bestimmt wird (JG 2002 Ziffern 337 ff.), wird die kurzfristige und damit konjunkturelle Entwicklung stark von Schwankungen einzelner Nachfrageaggregate beeinflusst. Für die zurückliegenden Jahre ist charakteristisch, dass die Außenhandelsverflechtung der deutschen Volkswirtschaft bei Waren und Diensten, zusammengefasst im so genannten Außenbeitrag, wesentlich die konjunkturelle Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts geprägt hat (Schaubild 27). Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren leistete der Außenbeitrag in diesem Jahr aufgrund der schwachen Exportentwicklung in der ersten Jahreshälfte keinen positiven Beitrag zum Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts. Die Privaten Konsumausgaben, die im letzten Jahr die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts negativ beeinflussten, stützten in diesem Jahr die konjunkturelle Entwicklung ebenfalls nur gering mit einem Beitrag von 0,1 Prozentpunkten. Die Ausrüstungsinvestitionen, die in den beiden vorangegangen Jahren die konjunkturelle Entwicklung belastet hatten, waren in diesem Jahr, aufgrund der leichten Zuwächse der Unternehmensinvestitionen im ersten Quartal „neutral“ hinsichtlich des Zuwachses des Bruttoinlandsprodukts. Die anhaltend rückläufige Entwicklung der Bauinvestitionen schlug sich auch in diesem Jahr in einem negativen Beitrag nieder, sie bremsten den gesamtwirtschaftlichen Zuwachs in diesem Jahr um 0,4 vH.

Anhaltende Investitionsschwäche

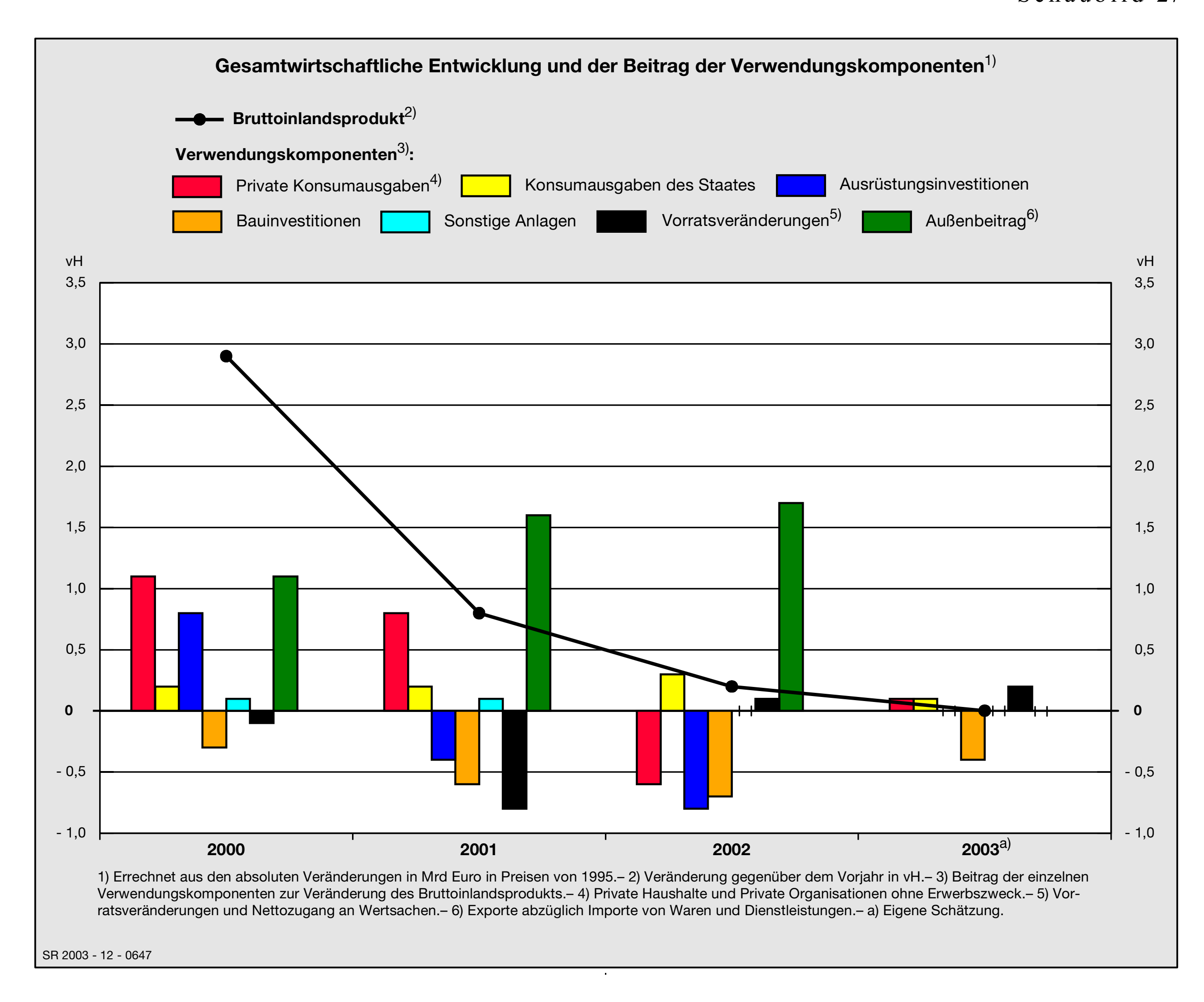
188. Der Rückgang der **Bruttoanlageinvestitionen** um 1,9 vH bremste abermals die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Ausrüstungsinvestitionen sanken auch in diesem Jahr, wenngleich mit deutlich geringerer Rate. Keine Stabilisierungstendenzen waren für die Bauinvestitionen zu erkennen, sie nahmen abermals deutlich um 3,6 vH ab. Die Investitionen in Sonstige Anlagen entwickelten sich auch in diesem Jahr nur verhalten, die hohen Zuwachsraten der späten neunziger Jahre wurden wie bereits im letzten Jahr nicht erreicht; sie erhöhten sich, wenn auch mit abermals verlangsamter Jahresrate, um 1,9 vH, allerdings umfassen sie lediglich 7,2 vH der gesamten Investitionen.

Ausrüstungsinvestitionen: Noch keine Stabilisierung in diesem Jahr

189. Obschon die **Ausrüstungsinvestitionen** im vierten Quartal des Jahres 2002 erstmals seit zwei Jahren gegenüber dem Vorquartal um 0,6 vH gestiegen waren, ließ sich bis Herbst dieses Jahres, nicht zuletzt wegen ausgeprägter Unsicherheiten, der schwachen Entwicklung der Exporte im ersten Halbjahr sowie einer andauernd geringen Kapazitätsauslastung bis zum Jahresende noch keine nachhaltige Stabilisierung feststellen (Schaubild 28, Seite 112). Trotz des starken außenwirtschaftlichen Impulses in der zweiten Jahreshälfte unterschritten sie den Durchschnitt des Jahres 2002 um 0,3 vH.

190. Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung des DIHK im Herbst 2003 legen nahe, dass die Investitionsausgaben im nächsten Jahr wieder zunehmen werden (Schaubild 29, Seite 112). Der Saldo aus positiven und negativen Investitionsabsichten war zwar weiterhin negativ, aber der Anteil der Unternehmen mit rückläufigen Investitionsplanungen ging deutlich zurück. Der Anteil der Unternehmen mit expansiven Investitionsplanungen blieb hingegen unverändert. Aufgrund von gestiegenen Exporterwartungen verbesserte sich der Saldo im Bereich der Industrie insbesondere im Maschinenbau und in der Elektrotechnik deutlich. Auch im Handel und bei

Schaubild 27



den Dienstleistungen stieg die Investitionsbereitschaft. Die Investitionspläne der Unternehmen werden maßgeblich durch das Ersatz- und Rationalisierungsmotiv geprägt, wobei das Ersatzmotiv im Vergleich zum Vorjahr weiter an Bedeutung gewann und den höchsten Zuwachs unter allen Motiven erkennen ließ. Mit Hilfe von Rationalisierungsinvestitionen versuchten die Unternehmen vorrangig ihre Produktionskosten weiter zu senken, um so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Kapazitätserweiterung verlor weiter an Bedeutung; offenkundig gehen die Unternehmen davon aus, eine höhere Nachfrage mit den bestehenden Kapazitäten bedienen zu können.

191. Mit dem saisonbereinigten Rückgang der vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, erhobenen **Kapazitätsauslastung** im Verarbeitenden Gewerbe zu Beginn des Jahres setzte sich die unbefriedigende Entwicklung des letzten Jahres fort, die Kapazitätsauslastung bewegte sich im Jahresverlauf auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Eine durchgreifende Erholung der unternehmerischen Investitionen konnte vor diesem Hintergrund kaum erwartet werden. Im Durchschnitt der ersten drei Quartale dieses Jahres lag die Kapazitätsauslastung in Westdeutschland mit 82,5 vH um 1,8 Prozentpunkte unterhalb ihres langfristigen Durchschnitts der Jahre 1993 bis 2002. Etwas stabilisiert hat sie sich lediglich im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe, während die Hersteller von Grundstoff- und Produktionsgütern, von Investitionsgütern sowie von Verbrauchsgütern bis zur Jahresmitte einen sinkenden Auslastungsgrad verzeichneten.

Die unstete Entwicklung der Indikatoren des **Geschäftsklimas** zu Beginn dieses Jahres spiegelte das hohe Maß an Unsicherheit im Vorfeld des Irak-Kriegs wider. Nach dem deutlichen Rückgang im zweiten Halbjahr des Jahres 2002, pendelte der Geschäftsklima-Index in den ersten Monaten dieses Jahres deutlich unter seinem langfristigen Durchschnitt. Eine Verbesserung stellte sich nur zögerlich ein: Die sich im Jahresverlauf aufhellende Stimmung basierte im Wesentlichen auf einer Verbesserung der Geschäftserwartungen, während die Beurteilung der aktuellen Lage bis in den Herbst dieses Jahres keine nachhaltige positive Entwicklung erkennen ließ.

Schaubild 28

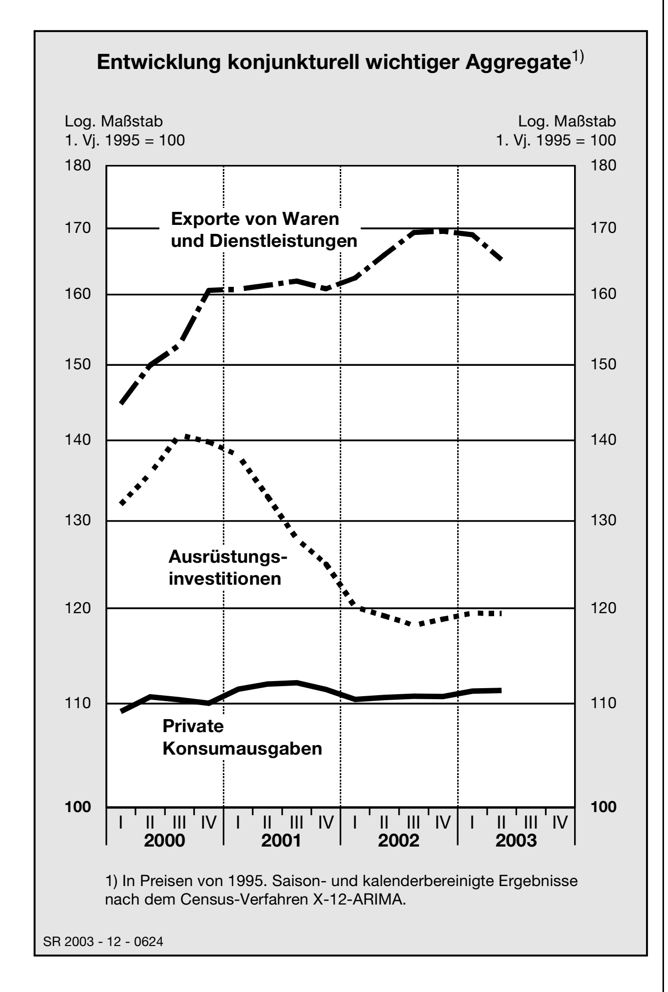
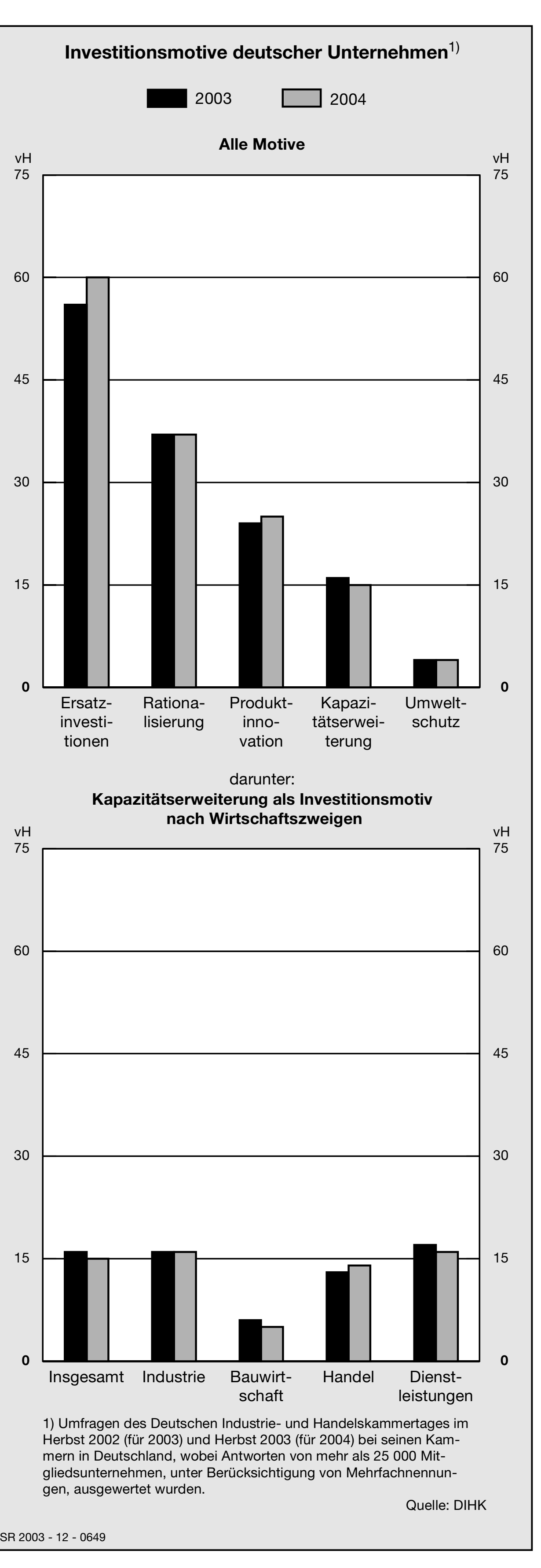


Schaubild 29



Die im Jahresverlauf optimistischere Stimmung spiegelte sich ebenfalls in der Erholung an den Aktienbörsen wider und wurde von den im Jahresverlauf sich deutlich verbessernden US-amerikanischen Konjunkturdaten gestützt. Die Diskussion um das Vorziehen von Steuerentlastungen sowie die Zinssenkungen der Europäischen Zentralbank dürften die Stimmungslage in diesem Jahr zumindest zeitweilig positiv beeinflusst haben. Das hohe Ölpreisniveau und die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar dämpften allerdings die Exportperspektiven der Unternehmen. Zwar entlasteten die Abwertung des US-Dollar und die bis zur Jahresmitte fallenden Importpreise die Kostenseite der Unternehmen, aber insbesondere den Exporteuren blieb vor dem Hintergrund der Aufwertung des Euro wenig Spielraum zu Preisüberwälzungen. Die Importpreise gingen in den ersten acht Monaten dieses Jahres im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 1,6 vH zurück, während die Erzeugerpreise im gleichen Zeitraum um 1,7 vH zunahmen.

192. Die **Finanzierung** der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen wurde in diesem Jahr durch günstige Bedingungen insbesondere am Wertpapiermarkt erleichtert. Zwar entwickelte sich der Umfang der Außenfinanzierung der Unternehmen über Banken leicht

rückläufig, jedoch waren die Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt in diesem Jahr besser als im vorausgegangen Jahr.

Die **Außenfinanzierung** der Unternehmen am Kapitalmarkt wurde zu Beginn des Jahres von der schwachen Verfassung des Aktienmarkts belastet. Im März dieses Jahres setzte eine Erholung ein, und der deutsche Aktienindex legte bis Ende Oktober um etwa 60 vH zu, damit verbesserten sich die allgemeinen Finanzierungsbedingungen der Unternehmen. Auch die Finanzierungsbedingungen am Anleihemarkt waren in diesem Jahr günstig, das geringe Zinsniveau sowie die geringen Renditeaufschläge für Anleihen sowohl für Unternehmen mit sehr guter Bonität als auch für Unternehmen mit mittlerem Rating (Ziffer 146) erleichterten die Mittelbeschaffung. Die Finanzierung über Unternehmensanleihen spielt bislang jedoch, trotz eines kräftigen Anstiegs der entsprechenden Emissionen, für den Unternehmenssektor insgesamt keine bedeutsame Rolle.

Die klassische Form der Außenfinanzierung der Unternehmensinvestitionen über Banken war in diesem Jahr leicht rückläufig. Die Kredite an inländische Unternehmen gingen im ersten Halbjahr dieses Jahres um 0,3 vH zurück. Der leichte Rückgang des Kreditvolumens war auf eine Abnahme der Kreditvergabe vieler Bankengruppen zurückzuführen, lediglich die Regional- und Landesbanken sowie die Sparkassen wiesen in den ersten sechs Monaten dieses Jahres gegenüber dem Vorjahr jeweils ein etwas höheres Kreditvergabevolumen aus. Das geringe Volumen der Bankkredite an Unternehmen dürfte hierbei, analog zum vorausgegangenen Jahr, in erster Linie auf die konjunkturell bedingt verhaltene Nachfrage nach Fremdkapital zurückzuführen sein, wenngleich sich die Kreditvergabebedingungen in diesem Jahr weiter leicht verschärften und auch eine anbieterseitige Einschränkung des Kreditvolumens in Einzelfällen vorgelegen haben kann (Kasten 3). Unterscheidet man die Kreditvergabe der Banken hinsichtlich ihrer Fristigkeit, ließ sich bis Mitte des Jahres eine Verschiebung der Laufzeiten der Verbindlichkeiten erkennen: Die Verbindlichkeiten mit kurzer Fristigkeit wurden aufgrund der Zinsstruktur stärker zurückgeführt als Verbindlichkeiten mit längeren Laufzeiten.

Hinsichtlich der Finanzierungsquellen konnte gemäß der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank für das Jahr 2002 eine bemerkenswerte Verschiebung beobachtet werden. Die ***Innenfinanzierung*** *der Unternehmen, die sich aus nicht entnommenen Gewinnen und Abschreibungen zusammensetzt, nahm im vergangenen Jahr wieder ihre traditionelle dominierende Stellung ein, nachdem sie im Zuge des zurückliegenden Börsenbooms stark an Bedeutung verloren hatte. Mit einem Anteil von 72 vH erreichte sie fast den Höchstwert des Jahres 1995. Ausschlaggebend hierfür waren zum einen die nicht entnommenen Gewinne, die erstmals seit dem Jahr 1998 wieder positiv ausfielen – zuvor waren aus steuerlichen Gründen umfangreiche Ausschüttungen an die Anteilseigner vorgenommen worden – und zum anderen die deutliche Reduktion der Außenfinanzierung. Vor dem Hintergrund zurückgehender Bruttoinvestitionen und einer deutlichen Rückführung der Geldvermögensbildung lag die Außenfinanzierung im Jahr 2002 nur noch bei einem Drittel des Werts des Vorjahres beziehungsweise bei einem Sechstel des Volumens im Jahr 2000. Das Zusammentreffen von schwacher Investitionstätigkeit und hoher Ersparnisbildung führte erstmals zu einem Finanzierungsüberschuss im Unternehmenssektor, der traditionell auf Mittel von außen angewiesen ist. Der Unternehmenssektor, der bis zum Ende der neunziger Jahre durch hohe Investitionen und insbesondere umfangreiche Akquisitionen sowie einen zunehmenden Schuldenstand gekennzeichnet war – der Schuldenstand erreichte im Jahr 1999 seinen bislang höchsten Wert –, hat seitdem begonnen, seinen Schuldenstand zu reduzieren.*

Kasten 3

Zur Kreditvergabe der deutschen Banken

Die in den ersten Monaten des Jahres anhaltende Aktienmarktschwäche und die fortgesetzten konjunkturellen Probleme haben Befürchtungen über mögliche Restriktionen auf der Kreditangebotsseite mit negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geweckt. Ein störungsfreier Bankensektor ist elementar für die Finanzmarktstabilität und damit von besonderer Bedeutung für die Geldpolitik. Instabilitäten im Bankensystem beeinträchtigen die Transmission monetärer Impulse und damit die Effektivität der Geldpolitik. Sie können sowohl das Ausmaß als auch die Dauer konjunktureller Schwächephasen erhöhen. Mit der Erholung der Aktienmärkte seit dem Frühjahr hat sich die Diskussion jedoch etwas abgeschwächt: Die Gefahr einer sich verschärfenden anbieterseitigen Störung des Kreditvergabeprozesses scheint sich nicht bestätigt zu haben.

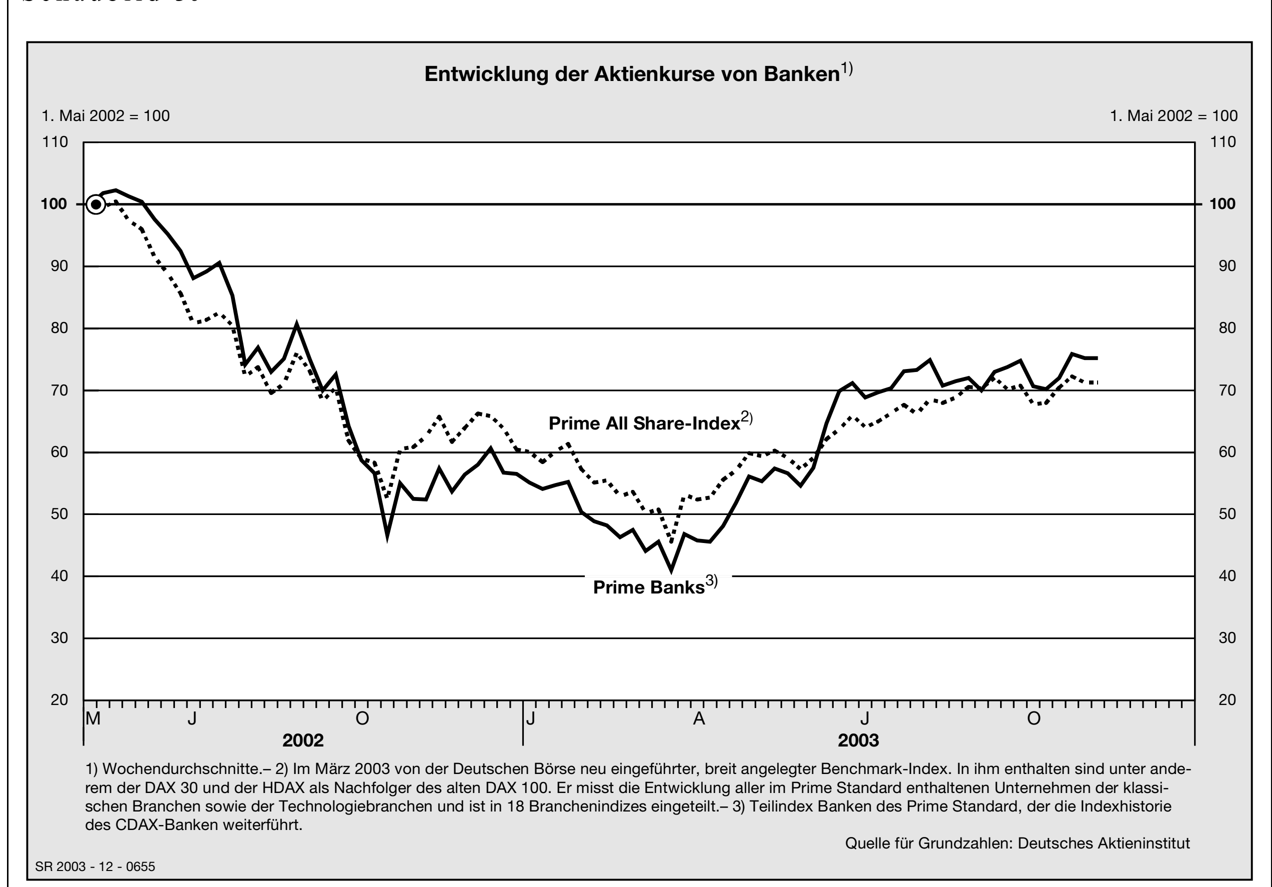
Zur Lage der deutschen Banken

Die Stabilität des Bankensystems wird im Zuge einer Aktienmarktschwäche vor allem durch die Verringerung des Nettovermögens beeinträchtigt. Außerdem kann eine endogene Verschärfung drohen, wenn die Banken ihre Aktienbestände bei fallenden Kursen verkaufen und damit weitere Kursrückgänge auslösen. In Deutschland wird die Lage der Banken zudem durch die nach wie vor bestehenden Strukturprobleme und die Ertragsschwäche beeinträchtigt (JG 2002 Ziffer 165).

Die mit diesen Problemen verbundene Verschlechterung der Bonität deutscher Finanzinstitutionen in den letzten Jahren manifestiert sich im Urteil von Ratingagenturen. Hier wurde der bereits Ende der neunziger Jahre begonnene Trend einer Herabstufung des Rating deutscher Großbanken fortgesetzt. Zudem entwickelten sich die Aktienkurse der Banken vom Beginn des Jahres 2002 bis zum Juni 2003 in einem generell schwachen Marktumfeld deutlich schlechter als der Gesamtmarkt (Schaubild 30). Seit März 2003 hat sich die Situation am Aktienmarkt jedoch entspannt, und seit Juni haben die Kurse der Bankaktien stärker aufgeholt als die des Gesamtmarkts. Auch die Marktkapitalisierung der deutschen Banken nahm nach großen Verlusten zwischen Dezember 1999 und März 2003 in Höhe von 106 Mrd Euro – das entspricht 68 vH – bis August 2003 wieder um 20 Mrd Euro – das entspricht 40 vH – zu. Auf dem Gesamtmarkt waren die Schwankungen mit Verlusten in Höhe von 63 vH und einer Zunahme der Marktkapitalisierung in Höhe von 32 vH im gleichen Zeitraum weniger stark ausgeprägt.

Nachdem sich die aggregierte Eigenkapitalrentabilität nach Steuern aller deutschen Banken im Geschäftsjahr 2002 noch auf 2,78 vH verringert hatte (Tabelle 23), zeichnet sich für das Geschäftsjahr 2003 eine Entspannung der Ertragssituation der Banken ab – vor allem weil die Verwaltungskosten und der Bewertungsaufwand sinken dürften. Insbesondere ein gestiegener Aufwand für Wertberichtigungen und Risikovorsorge für das Kredit- und Wertpapiergeschäft war – neben rückläufigen Überschüssen aus dem Provisionsgeschäft – ursächlich für die Verschlechterung der Ertragslage im Jahr 2002 gewesen.

Schaubild 30



1) Wochendurchschnitte.– 2) Im März 2003 von der Deutschen Börse neu eingeführter, breit angelegter Benchmark-Index. In ihm enthalten sind unter anderem der DAX 30 und der HDAX als Nachfolger des alten DAX 100. Er misst die Entwicklung aller im Prime Standard enthaltenen Unternehmen der klassischen Branchen sowie der Technologiebranchen und ist in 18 Branchenindizes eingeteilt.– 3) Teilindex Banken des Prime Standard, der die Indexhistorie des CDAX-Banken weiterführt.

Quelle für Grundzahlen: Deutsches Aktieninstitut

SR 2003 - 12 - 0655

Zum Zusammenhang von Bankensituation und angebotsseitigen Kreditvergaberestriktionen

Das Kreditangebot der Banken wird vor allem von zwei Faktoren beeinflusst: der finanziellen Lage der Banken selbst und der Bonität der Kreditnehmer. Im monetären Transmissionsprozess betrifft der erste Fall den Bankkreditkanal, der zweite den Bilanzkanal.

Tabelle 23

Ertragslage der deutschen Kreditinstitute[1)]

vH[2)]

	1999	2000	2001	2002
Teilbetriebsergebnis	0,50	0,41	0,34	0,45
davon:				
Zinsüberschuss	1,28	1,14	1,13	1,20
davon:				
Zinsertrag	5,33	5,51	5,51	4,85
Zinsaufwendungen	4,05	4,36	4,39	3,64
Provisions-überschuss	0,37	0,42	0,36	0,34
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1,16	1,16	1,15	1,10
Betriebsergebnis[3)]	0,41	0,30	0,19	0,10
darunter:				
Bewertungsergebnis	- 0,19	- 0,24	- 0,28	- 0,44
Jahresüberschuss				
vor Steuern[4)]	0,35	0,29	0,20	0,15
nach Steuern[5)]	0,20	0,19	0,15	0,10
Nachrichtlich:				
Eigenkapitalrentabilität[6)] (vH)				
vor Steuern	11,22	9,32	6,39	4,38
nach Steuern	6,51	6,07	4,73	2,78
Durchschnittliche Bilanzsumme (Mrd Euro)	6056	6716	7091	7105

1) Für alle Bankengruppen. - 2) Jeweils in vH der durchschnittlichen Bilanzsumme. - 3) Teilbetriebsergebnis einschließlich Netto-Ergebnis aus Finanzgeschäften, Saldo der sonstigen betrieblichen Erträge und Aufwendungen, Bewertungsergebnis. - 4) Betriebsergebnis plus Saldo der anderen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen. - 5) Jahresüberschuss vor Steuern abzüglich Steuern vom Einkommen und Ertrag. - 6) Jahresüberschuss in vH des durchschnittlichen bilanziellen Eigenkapitals.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Durch eine Aktienmarktschwäche sinkt das Nettovermögen der Kreditinstitute, und das Vermögensrisiko der Bank steigt an. Dies kann Banken dazu veranlassen, ihr Portfolio in Richtung weniger riskanter Anlagen umzuschichten, um die optimale Kombination aus Risiken und Erträgen wieder herzustellen. Dabei würden alle riskanten Aktiva – also auch die Unternehmenskredite – unabhängig von ihrem erwarteten Ertrag zu Gunsten risikoloser Vermögenswerte reduziert. Außerdem führt das gesunkene Nettovermögen der Kreditinstitute zu einer Verringerung des Kapital-Kredit-Verhältnis der Banken. Die einfachste Möglichkeit zur Korrektur dieses Effekts ist eine Einschränkung der Kreditvergabe. Dieser Mechanismus kann durch regulatorische Eingriffe wie höhere Eigenkapitalanforderungen der Zentralbank genauso wie durch eine verschlechterte Ertragslage der Banken aufgrund struktureller Schwächen verstärkt werden. In diesem Fall liegen die Ursachen für die angebotsseitigen Friktionen im Bankenbereich selbst (**Bankkreditkanal**). Tragen diese Faktoren signifikant zur Schwäche des Kreditzuwachses bei, so liegt eine Kreditklemme vor. Betrachtet man das Geldvermögen aller deutschen Banken, so ist zunächst ersichtlich, dass es zu einem verhältnismäßig geringen Teil aus Aktien und Investmentzertifikaten besteht, obwohl der Aktienanteil in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist. Zu ungefähr 60 vH besteht das Geldvermögen der Kreditinstitute aus vergebenen Krediten. Des Weiteren haben Rentenpapiere mit über 20 vH einen relativ großen Anteil. Vor diesem Hintergrund ist kein allzu großer direkter Einfluss von Aktienkursänderungen auf die Vermögensposition der Banken insgesamt zu erwarten. Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Eigenkapitalquote der deutschen Banken – das verfügbare Eigenkapital in Relation der risikogewichteten Aktiva – trotz der verschlechterten Ertragslage der Banken in den letzten Jahren angestiegen ist; eine Eigenkapitalverknappung, welche angebotsseitige Kreditrestriktionen über den Bankkreditkanal begründen könnte, ist somit nicht zu beobachten.

Bedeutsamer für eine mögliche Kreditangebotsrestriktion durch die Banken sind indirekte Effekte aufgrund erhöhter Kreditausfallrisiken. In diesem Fall lässt sich die mangelnde Kreditvergabebereitschaft der Banken durch bestimmte Eigenschaften der Kreditnehmer erklären (**Bilanzkanal**): Kursrückgänge an den Finanzmärkten verringern das Nettovermögen der Kreditnehmer. Im Verbund mit der konjunkturellen Schwäche sinkt der Cash-Flow der kreditsuchenden Unternehmen, die Gefahr von Kreditausfällen nimmt zu. Die Reaktion der Kreditvergabe der Banken auf die damit verbundene Verschlechterung des Kreditrisikos – beispielsweise in Form höherer Zinsen oder geringerer Kreditvolumina – kann durch regulatorische Eingriffe wie Basel II verstärkt werden. Die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegene Zahl der Insolvenzen im Unternehmenssektor sowie der gestiegene Risikovorsorgeaufwand der Banken für das Kreditgeschäft im Jahr 2002 belegen die verschlechterte Bonität der kreditsuchenden Unternehmen. Besorgniserregend ist insbesondere die Ertragssituation der kleinen und mittleren Unternehmen (Deutsche Bundesbank, 2003c). Dies spricht für eine stärkere Relevanz des Bilanzkanals. Empirisch gestützt wird die Vermutung, dass die niedrigere Kreditvergabe – neben einer gedämpften Kreditnachfrage – vor allem durch die verschlechterte Bonität der kreditsuchenden Unternehmen zu begründen ist und weniger aus den direkten Vermögenseffekten im Bankenbereich resultiert, auch durch inzwischen verfügbare Umfrageergebnisse zum Kreditvergabeverhalten der Banken.

Empirische Ergebnisse zum Kreditvergabeverhalten der Banken

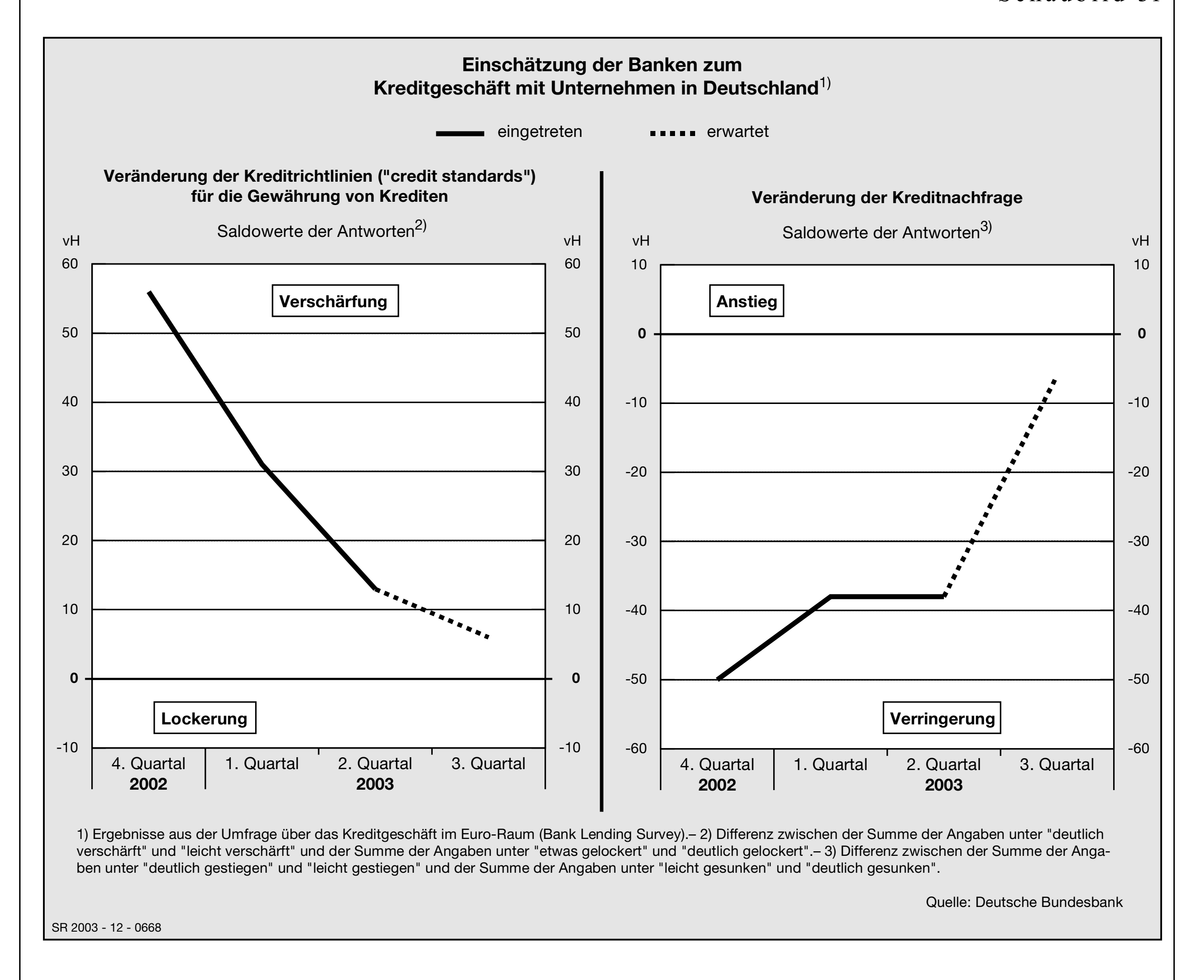
Im Januar 2003 haben die Zentralbanken des Eurosystems mit einer vierteljährlichen Befragung ausgewählter Banken im Euro-Raum zu ihrem Kreditgeschäft begonnen (Bank Lending Surveys). Mit Hilfe dieser Umfrage sollen Informationen über die Einschätzung angebots- und nachfrageseitiger Einflüsse der Kreditentwicklung durch die Banken gewonnen werden. An der Befragung nehmen 86 europäische Kreditinstitute teil, unter ihnen 17 deutsche, deren Zusammensetzung die deutsche Bankenstruktur sowie das deutsche Buchkreditgeschäft repräsentieren soll. Die deutschen Befragungsergebnisse gehen mit einem Gewicht von 36,2 vH in die Gesamtergebnisse ein. Die Umfrage umfasst auf der Kreditangebotsseite vor allem die bankinternen Kreditrichtlinien und die Bedingungen für die Kreditgewährung, zum Beispiel den Zinssatz, den Risikoaufschlag, die Sicherheitenerfordernisse, die Fristigkeit oder das Kreditvolumen. Auf Seiten der Kreditnachfrage ist vor allem die Einschätzung von Faktoren im Zusammenhang mit dem Finanzierungsbedarf und der Nutzung alternativer Finanzierungsquellen von Interesse.

Die bisherigen Befragungsergebnisse deuten für Deutschland auf eine leichte Verschärfung der Kreditrichtlinien hin, die vor allem aus der verschlechterten Kreditrisikoeinschätzung resultiert. Das Ausmaß der Verschärfung hat jedoch seit Jahresbeginn stetig abgenommen (Schaubild 31). Ursächlich für die Verschärfung waren nach Angaben der Banken die allgemeinen Konjunkturaussichten sowie branchenspezifische oder unternehmensspezifische Faktoren und die Werthaltigkeit der Sicherheiten, das heißt, vor allem Größen, die den Bilanzkanal, also die Unternehmenssituation, betreffen. Finanzierungskosten und bilanzielle Restriktionen der Banken trugen – über den Bankkreditkanal – ebenfalls zu einer leichten Verschärfung der Vergabebedingungen bei. Letztere schlug sich bei den Konditionen in einer abermaligen Zunahme der Margen insbesondere für risikoreichere Kredite, stärkeren Volumenbeschränkungen und höheren Sicherheitenerfordernissen nieder. Teilweise wurde auch die Fristigkeit restriktiver gehandhabt.

Außerdem zeigen die Umfrageergebnisse, dass die Kreditnachfrage von Unternehmen in der Einschätzung der Banken gesunken ist, allerdings scheint ein Ende der Kreditnachfrageschwäche – zumindest im Unternehmenssektor – absehbar.

Insgesamt deuten die bisherigen Umfrageergebnisse – ähnlich wie im Euro-Gebiet als Ganzem – auf eine etwas restriktivere Kreditvergabe der Banken – also eine angebotsseitige Krediteinschränkung – hin, aber auch auf eine geringere Kreditnachfrage. Indizien für eine Kreditklemme im Sinne einer überwiegend durch die Lage der Banken begründeten Schwäche des Kreditzuwachses liefern die Umfrageresultate nicht.

Schaubild 31



1) Ergebnisse aus der Umfrage über das Kreditgeschäft im Euro-Raum (Bank Lending Survey).– 2) Differenz zwischen der Summe der Angaben unter "deutlich verschärft" und "leicht verschärft" und der Summe der Angaben unter "etwas gelockert" und "deutlich gelockert".– 3) Differenz zwischen der Summe der Angaben unter "deutlich gestiegen" und "leicht gestiegen" und der Summe der Angaben unter "leicht gesunken" und "deutlich gesunken".

Quelle: Deutsche Bundesbank

Auch der Sachverständigenrat hat die Probleme am Kreditmarkt im Rahmen einer empirischen Studie untersucht (JG 2002 Ziffern 153 ff.). Dabei stand die Stabilität der Beziehung zwischen der Kreditentwicklung und ihren nachfrageseitigen Determinanten – dem Bruttoinlandsprodukt und den Zinsen – im Vordergrund. Nach wie vor lässt sich weder ein Strukturbruch in der Beziehung der drei Größen erkennen, noch zeigt die Schätzung eine weitere Verschlechterung der Lage auf dem Kreditmarkt an. Eine vom Internationalen Währungsfonds durchgeführte Studie kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2003a) *Deutsche Ergebnisse der Umfrage zum Kreditgeschäft im Euro-Währungsgebiet*, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni, 69 – 78.

Deutsche Bundesbank (2003b) *Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2002*, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, August, 15 – 32.

Deutsche Bundesbank (2003c) *Zur wirtschaftlichen Situation kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland*, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober, 29 – 46.

Internationaler Währungsfonds (2003) *World Economic Outlook*, April.

Nehls, H. und T. Schmidt (2003) *Credit Crunch in Germany?,* RWI Discussion Paper 6.

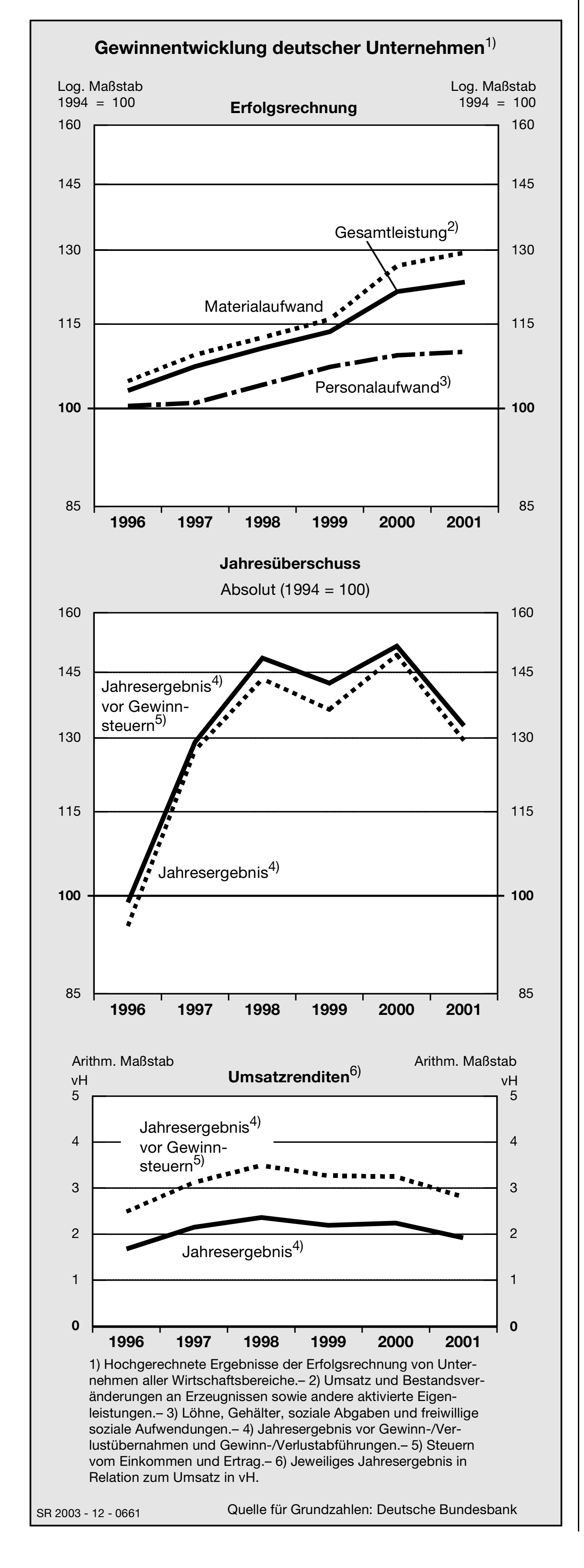
193. Die Erholung an den Finanzmärkten deutete auf eine allgemeine Verbesserung der Ertragserwartungen hin. Inwieweit sich in dieser Aufwärtsbewegung tatsächlich eine Verbesserung der **Unternehmensgewinne** widerspiegelt, kann mangels zeitnaher Daten für den Unternehmenssektor als Ganzes noch nicht festgestellt werden. Schätzungen des Gewinnwachstums, die auf der Marktkapitalisierung und dem Kurs-Gewinnverhältnis börsennotierter Unternehmen basieren, deuten darauf hin, dass in diesem Jahr die Gewinnentwicklung bis Oktober gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum insgesamt rückläufig war, wenngleich sich seit Jahresmitte eine leichte Erholung abzeichnete.

Detaillierte Angaben über die Ertragssituation liefert die Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank. Im Frühjahr dieses Jahres erschien ihre Analyse der Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen für das Jahr 2001. Demnach schlug sich die konjunkturelle Abschwächung im Jahr 2001 deutlich in den Gewinn- und Verlustrechnungen der Unternehmen im Produzierenden Gewerbe, im Handel und im Verkehr nieder (Schaubild 32). Insgesamt verschlechterte sich für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, Handel und Verkehrs die Ertragsentwicklung erheblich, das Jahresergebnis vor Steuern sank um 12,5 vH, während es im Jahr zuvor noch um 5,5 vH gestiegen war. Damit wurde die Verbesserung der Ertragsposition seit dem Jahr 1996 weitgehend aufgezehrt. Die Bruttoumsatzrendite, die das Verhältnis des Jahresergebnisses vor Steuern zum Umsatz der Unternehmen angibt, unterschritt mit knapp 3 vH den Vorjahreswert um einen halben Prozentpunkt. Besonders stark fiel die Ertragsverschlechterung im Baugewerbe aus, die Gewinne und Verluste hielten sich in etwa die Waage. Das Verarbeitende Gewerbe verzeichnete die schwersten Gewinneinbrüche seit dem Jahr 1993, so dass die Bruttoumsatzrendite um knapp einen Prozentpunkt auf 3,5 vH zurückging. Auch im Großhandel und im Verkehr reduzierten sich die Bruttoumsatzrenditen auf 1,5 vH beziehungsweise 2,3 vH, während die Umsatzrenditen im Einzelhandel mit 2 vH praktisch unverändert blieben.

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre dürfte die kleineren und mittleren Unternehmen besonders in Mitleidenschaft gezogen haben. Eine von der Deutschen Bundesbank im Herbst erstmals vorgelegte Auswertung der Unternehmensbilanzstatistik nach Größenklassen für die Zeit von 1994 bis 2001 ergab, dass die Erträge kleinerer und mittlerer Unternehmen sich deutlich schlechter entwickelt haben als die Erträge größerer Unternehmen. Maßgeblich hierfür ist gewesen, dass die inländische Nachfrage in den zurückliegenden Jahren langsamer stieg als die Nachfrage aus dem Ausland. Da kleinere und mittlere Unternehmen eine höhere binnenwirtschaftliche Orientierung aufweisen als größere Unternehmen, werden diese von einer schwachen binnenwirtschaftlichen Entwicklung stärker erfasst. Die schon seit geraumer Zeit andauernde Konjunktur- und Wachstumsschwäche im Inland hat bei vielen dieser Unternehmen zu einer Erosion der Erträge und zu einem Abschmelzen der finanziellen Reserven geführt. Hinzu kommt, dass die Bauwirtschaft, die seit mehreren Jahren einen schmerzhaften Anpassungsprozess zu durchlaufen hat, bei den kleineren und mittleren Unternehmen stark vertreten ist. Zudem scheinen diese in den zurückliegenden Jahren weniger als größere Unternehmen in der Lage gewesen zu sein, Rationalisierungspotentiale zu nutzen und den Kostenanstieg zu dämpfen. Dabei kann vermutet werden, dass kleinere und mittlere Unternehmen die in den Tarifverträgen vereinbarte Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung weniger intensiv nutzen können als größere Unternehmen. Die schon seit geraumer Zeit angespannten Finanzierungsbedingungen belasten zusätzlich diese Unternehmen, deren geringe Eigenkapitalausstattung eine Schwachstelle darstellt. Angesichts einer hohen Bankenabhängigkeit und eines gestiegenen Risikobewusstseins der Kreditinstitute dürfte die Verbesserung des haftenden Kapitals für viele kleinere und mittlere Unternehmen in den nächsten Jahren einen hohen Stellenwert besitzen.

194. Die aus der Unternehmensbilanzstatistik abgeleiteten Ergebnisse über die Ertragssituation der Unternehmen sind insofern unvollständig, als die **Insolvenzen** von Unternehmen im jeweiligen Berichtszeitraum nicht berücksichtigt werden können. Im ersten Halbjahr dieses Jahres erreichte die Zahl der insolventen Unternehmen mit knapp 20 000 einen neuen Höchststand. Der Anstieg zum entsprechenden Vorjahreszeitraum betrug damit 9,1 vH, wobei fast alle Wirtschaftsbereiche eine Zunahme der Insolvenzen hinnehmen mussten. Die Insolvenzverfahren im Dienstleistungsbereich verzeichneten sowohl den höchsten Anteil am Insolvenzgeschehen als

Schaubild 32



auch eine starke Veränderung von 13,6 vH. Bemerkenswert war, dass trotz anhaltend schlechter Entwicklung der Baubranche die Insolvenzverfahren in diesem Wirtschaftsbereich sogar um 1,8 vH abnahmen, während im Verarbeitenden Gewerbe ein Zuwachs von 9,7 vH zu beobachten war.

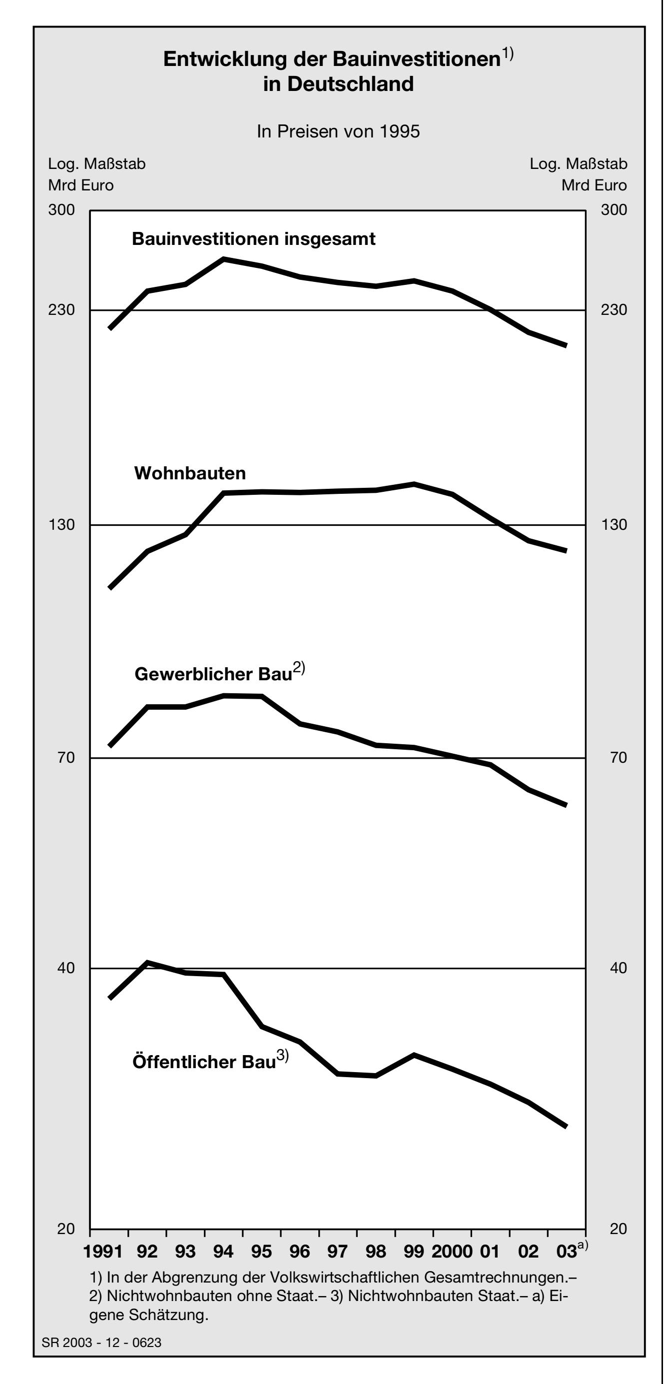
Bei der Interpretation der Insolvenzzahlen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass eine „Alternative“ zur Insolvenz die Betriebsschließung darstellt. Dies bedeutet, dass die Unternehmens- oder Betriebsleitung aufgrund pessimistischer Ertragsaussichten sich vor einer etwaigen Insolvenz dazu entschließt, die noch bestehende Unternehmenssubstanz zu retten oder nicht weiter aufzuzehren. Insbesondere die deutliche Zunahme von Abmeldungen in den neuen Bundesländern könnte darauf hinweisen, dass der Rückgang der Unternehmensinsolvenzen in Ostdeutschland durch die Zunahme der Löschungen kompensiert wurde. Vor diesem Hintergrund signalisiert die Abnahme der Insolvenzverfahren in der Baubranche keine Entlastung der angespannten Lage.

Die schwache konjunkturelle Entwicklung bremste im ersten Halbjahr dieses Jahres ebenfalls die Gründungsaktivitäten. Dies zeigte sich am Rückgang der Unternehmensneuanmeldungen in den Gewerbe- und Handelsregistern. Nach Angaben von Creditreform gingen diese gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 3,7 vH zurück. Gleichzeitig stieg die Zahl der Gewerbeabmeldungen um 0,3 vH. Der Großteil der Unternehmensgründungen fand im Dienstleistungssektor statt (56 vH). Im Handel und Bau lagen die Anteile mit 28 vH beziehungsweise 10 vH deutlich darunter, lediglich 6 vH aller Neugründungen fanden im Verarbeitenden Gewerbe statt.

Bauinvestitionen: Baukrise im neunten Jahr

195. Wie in den Jahren zuvor belasteten die **Bauinvestitionen** die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Der seit Mitte der neunziger Jahre zu beobachtende Abwärtstrend schwächte sich in diesem Jahr zwar ab, zu einer Trendwende kam es jedoch nicht (Schaubild 33, Seite 120). Die Bautätigkeit, die zu Jahresbeginn – nicht zuletzt aufgrund der kalten Witterung – stark abgenommen hatte, schrumpfte im Jahresdurchschnitt um 3,6 vH und damit geringer als im Jahr zuvor. Die andauernde konjunkturelle Schwäche, die auch den Dienstleistungssektor traf, führte zu Überkapazitäten bei Büro- und Lagergebäuden in Westdeutschland, die mit den bereits hohen Leerständen in Ostdeutschland das Baugewerbe insgesamt belasteten. Im Wohnungsbau war der Rückgang der Investitionstätigkeit mit 2,7 vH weniger stark ausgeprägt, nicht zuletzt da sich ab der zweiten Jahreshälfte der zu Jahresbeginn deutliche Anstieg der Baugenehmigungen in der Bautätigkeit niederschlug. Dämpfend wirkte der angespannte Arbeitsmarkt und die damit verbundene Einkommensunsicherheit; die niedrigen Hypothekenzinsen ermöglichten eine günstige Finanzierung. Nur geringe Impulse dürften vom „Wohnraum-Modernisierungs-Programm 2003“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau ausgegangen sein, mit dem Modernisierungs- und

Schaubild 33



1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Nichtwohnbauten ohne Staat.– 3) Nichtwohnbauten Staat.– a) Eigene Schätzung.

Instandsetzungsmaßnahmen an Wohngebäuden gefördert wurden. Die öffentlichen Bauinvestitionen nahmen angesichts der angespannten Haushaltslage um 6,4 vH ab, wobei die Wiederaufbaumaßnahmen der Infrastruktur in flutgeschädigten Gebieten Ostdeutschlands den Rückgang etwas gemildert haben. Insbesondere die Gemeinden schränkten ihre Bautätigkeit weiter ein.

196. Die Ankündigung der Bundesregierung, die Eigenheimzulage zu kürzen oder abzuschaffen, ließ die **Baugenehmigungen** in diesem Jahr deutlich ansteigen; deren starke Zunahme, die bereits zum Ende des vergangenen Jahres eingesetzt hatte, setzte sich zu Beginn dieses Jahres fort, verlor im weiteren Verlauf des Jahres jedoch deutlich an Dynamik. Im Hochbau wurden für die Errichtung neuer Gebäude zwischen Januar und August mehr Baugenehmigungen erteilt als im Vorjahreszeitraum; gemessen am Rauminhalt war ein Zuwachs von 2,9 vH zu beobachten. Der Zuwachs der Baugenehmigungen für Wohngebäude insgesamt (einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden) betrug, gemessen an den veranschlagten Kosten des Bauwerks, in den ersten acht Monaten dieses Jahres gegenüber dem Vorjahreszeitraum, 13,3 vH. Im Wirtschaftsbau setzte sich der rückläufige Trend bei den Baugenehmigungen fort, wenn auch mit verlangsamter Rate. Entsprechend verringerten sich die Baugenehmigungen, gemessen an den veranschlagten Kosten des Bauwerks, von Januar bis August 2003 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 6,7 vH.

197. Die rückläufige Entwicklung der Nachfrage nach Bauleistungen des Bauhauptgewerbes setzte sich auch in diesem Jahr fort. Das Auftragsvolumen sank seit Jahresbeginn kontinuierlich und lag im Zeitraum von Januar bis August um 10,9 vH unter dem Niveau des entsprechenden Vorjahreszeitraums. Die Nachfrage im Bereich des Wohnungsbaus ging in den ersten acht Monaten dieses Jahres mit 9,2 vH weniger zurück als im Vorjahr, während im Nichtwohnungsbau der Rückgang mit 17,5 vH nochmals deutlicher ausfiel als im Jahr zuvor. Die Nachfrage im Tiefbau, die im letzten Jahr noch ein leichtes Plus verzeichnen konnte, sank in diesem Jahr um 6,6 vH.

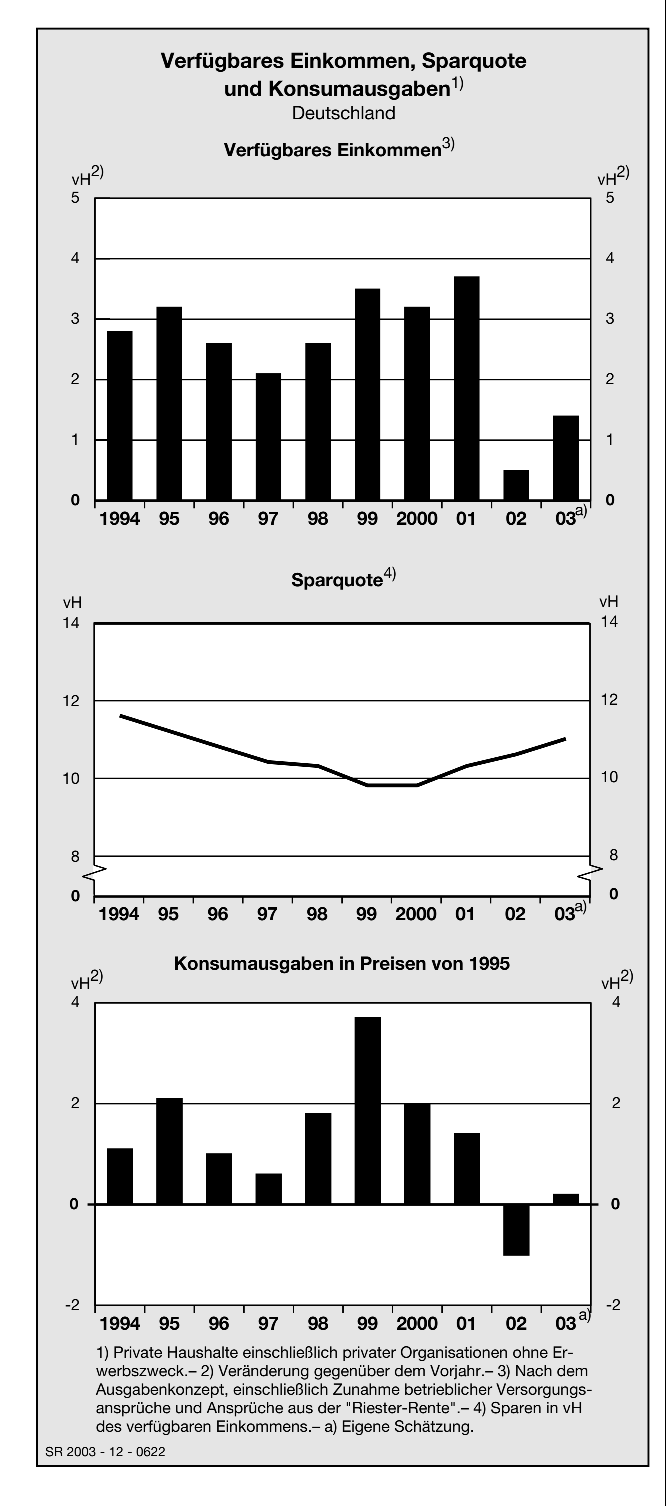
Der hohe Zuwachs der Baugenehmigungen in diesem Jahr spiegelte sich bis Oktober nur in einem geringen Ausmaß in den Auftragseingängen und der Nettoproduktion im Baugewerbe wider, so dass nur ein Teil der Genehmigungen bislang bauwirksam geworden sein dürfte. Ein starker Vorzieheffekt der Bautätigkeit aufgrund der Diskussion um die Eigenheimzulage ließ sich im ersten Halbjahr nicht feststellen, unter anderem weil die erteilten Genehmigungen im Wohnungsbau eine Gültigkeit über einen Zeitraum von drei Jahren besitzen, mit der Option auf eine weitere Fristverlängerung.

Konsum: Zögerliche Verbesserung der Konsumentenstimmung

198. Nach einem Rückgang im letzten Jahr stiegen die Privaten Konsumausgaben in diesem Jahr nur geringfügig um 0,2 vH (Schaubild 34). Sondereffekte wie die lange Frostperiode und die damit verbundenen hohen Heizölkäufe führten zu Beginn des Jahres zu einem vergleichsweise kräftigen Zuwachs; entscheidend für die verhaltene Entwicklung im Jahresverlauf war die schwache Einkommensentwicklung sowie der fortdauernde Abbau der Beschäftigung.

Bei einer geringen Inflationsrate in diesem Jahr von 1,1 vH, gemessen am Verbraucherpreisindex für Deutschland, sowie einer Zunahme der Tariflöhne je Arbeits-

Schaubild 34



stunde um 2,3 vH nahmen die Tarifverdienste je Arbeitsstunde inflationsbereinigt um 1,2 vH zu. Der Tariflohnerhöhung stand allerdings eine Kürzung der übertariflichen Bestandteile entgegen, so dass die Effektivlöhne nur um 1,0 vH stiegen. Die Entwicklung der Lohnsumme fiel aufgrund der negativen Beschäftigungsentwicklung nochmals schwächer als im Vorjahr aus. Die Arbeitnehmerentgelte stiegen lediglich um 0,3 vH, die Bruttolöhne und -gehälter nahmen um 0,1 vH ab, nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer, die in diesem Jahr einen Zuwachs von rund 2,5 vH beziehungsweise 0,8 vH aufwiesen, war ein Rückgang der Nettolöhne und -gehälter um 1,0 vH zu verzeichnen.

Das **verfügbare Einkommen**, der bedeutendste Bestimmungsfaktor der Privaten Konsumausgaben, erhöhte sich dennoch um 1,4 vH. Dies lag vor allem an der deutlichen Zunahme der empfangenen monetären Sozialleistungen, die einen Zuwachs von 3,4 vH verzeichneten, als auch am Zuwachs der übrigen Primäreinkommen der privaten Haushalte, die um 1,8 vH anstiegen.

199. Dämpfend auf die Konsumgüternachfrage wirkte ebenfalls, dass die **Sparquote** um 0,4 Prozentpunkte zunahm, sie betrug in diesem Jahr 11,0 vH. Die Sparquote, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als der Anteil des Sparens der privaten Haushalte am verfügbaren Einkommen zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche definiert ist, spiegelte vor dem Hintergrund der angespannten Lage am Arbeitsmarkt einerseits ein hohes Maß an Einkommens- und Arbeitsplatzunsicherheit wider (Kasten 4, Seite 122), andererseits auch die zunehmende Einsicht, vermehrt privat für die Altersvorsorge sparen zu müssen. Die steigende Bedeutung einer privaten Altersvorsorge zeigte sich auch in diesem Jahr im deutlichen Zuwachs der betrieblichen Versorgungsansprüche der privaten Haushalte. Diese Ansprüche, die bereits seit einigen Jahren deutlich ansteigen, nahmen in diesem Jahr um etwa 20 vH zu. Ihr Anteil an der gesamten Ersparnis der privaten Haushalte betrug damit deutlich über 10 vH.

Gemäß der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank erreichte die Ersparnis der privaten Haushalte im Jahr 2002 rund 162 Mrd Euro (einschließlich empfangener Nettovermögensübertragungen). Der höheren Ersparnis stand eine abermalige Reduktion der Kreditaufnahme gegenüber. Das gesamte Mittelaufkommen der privaten Haushalte, also die Summe aus Ersparnis und Kreditaufnahme, lag im Jahr 2002 damit nur geringfügig über dem Niveau des Vorjahres. Das geringe Niveau der Kreditaufnahme ging mit einer abermaligen Reduktion der Nettoinvestitionen der privaten Haushalte einher, so dass diese mit 3 vH in Relation zum verfügbaren Einkommen abermals einen Tiefstand erreichte. Maßgeblich hierfür war die weiter rückläufige Entwicklung im Eigenheimbau. Aufgrund der schwachen Bauaktivitäten der privaten Haushalte und des damit verbundenen geringen Umfangs der Fremdfinanzierung fiel der Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte gering aus. Die ***Schuldenquote****, das Verhältnis der Verbindlichkeiten zum verfügbaren Einkommen, sank gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte auf 110,7 vH. Angesichts der schwachen Investitionstätigkeit flossen drei Viertel der gesamten Mittel in die Geldvermögensbildung.*

200. Die gedämpfte Stimmung der Verbraucher deckte sich zu Beginn des Jahres nicht mit dem leichten

Zuwachs der Privaten Konsumausgaben. Der von der Europäischen Kommission für Deutschland erhobene Indikator für das **Verbrauchervertrauen** sank seit Herbst letzten Jahres kontinuierlich und erreichte im Frühjahr dieses Jahres seinen Jahrestiefstand. Mit der einsetzenden Stimmungsaufhellung im Unternehmensbereich und an den Kapitalmärkten verbesserte sich bis Oktober dieses Jahres auch das Konsumklima, das sich im Jahresdurchschnitt aber auf einem insgesamt niedrigen Niveau bewegte. Die im Jahresverlauf etwas optimistischere Grundhaltung der Konsumenten basierte unter anderem auf der verbesserten Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer leicht optimistischeren Einschätzung der eigenen zukünftigen finanziellen Situation. Dennoch wurde eine leicht steigende Sparbereitschaft signalisiert, die die hohe Einkommensunsicherheit reflektiert. Die Einschätzung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit blieb bis Oktober dieses Jahres weitgehend unverändert, hier schien die Überzeugung vorzuherrschen, dass eine Talsohle auf dem Arbeitsmarkt erreicht worden sei.

Kasten 4

Empirische Analyse zum Einfluss von (Einkommens-)Unsicherheit und Verbrauchervertrauen auf die Privaten Konsumausgaben

Hinsichtlich der Konsumnachfrage ist in der ökonomischen Theorie des Konsumentenverhaltens weitgehend unstrittig, dass die privaten Haushalte wünschen, ihr Konsumprofil über die Zeit zu glätten. Da man generell unterstellt, dass die meisten Haushalte risikoavers sind, besitzen sie zudem ein Interesse, eine Glättung ihres gewünschten Konsumniveaus über unterschiedliche wirtschaftliche Situationen vorzunehmen. Die Konsumentscheidungen sind daher prinzipiell davon abhängig, wie hoch das zukünftige Risiko, und hier insbesondere das Einkommensrisiko, eingeschätzt wird. Schätzen die privaten Haushalte das Risiko hoch ein, in der Zukunft den Arbeitsplatz zu verlieren, werden sie einen größeren Teil ihres gegenwärtigen Einkommens sparen, als wenn sie das Risiko als eher gering einstufen.

Die Zuwachsraten der Privaten Konsumausgaben in den vergangenen Jahren waren unterdurchschnittlich. Es liegt daher nahe, Unsicherheit hinsichtlich des zukünftigen Einkommens mit den geringen Zuwachsraten der Privaten Konsumausgaben in einen kausalen Zusammenhang zu stellen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den zurückliegenden Jahren die Beschäftigtenzahlen deutlich zurückgegangen sind. Die folgende empirische Analyse untersucht daher, ob und in welchem Umfang Unsicherheit hinsichtlich des Arbeitsplatzes oder die Entwicklung des Verbrauchervertrauens zur Erklärung der Konsumausgaben der privaten Haushalte beitragen. Da die Entwicklung am Arbeitsmarkt in den vorangegangen Jahren negativ war, ist zu vermuten, dass neben dem verfügbaren Einkommen und dem Vermögen der privaten Haushalte auch die Einkommensunsicherheit die Konsumausgaben in der jüngeren Vergangenheit beeinflusst haben.

So bedeutsam das Konzept der Unsicherheit für die vorliegende Fragestellung ist, so schwierig ist seine empirische Erfassung. Da kein allgemeingültiges Maß für Unsicherheit existiert, werden in den nachfolgenden Schätzungen alternative Maße verwendet, die die Einschätzungen der Haushalte widerspiegeln. Damit ist offensichtlich, dass die hier verwendeten Größen eine subjektiv empfundene Einkommensunsicherheit nur als Näherung widerspiegeln können. In Anlehnung an Muellbauer und Lattimore (1995) wird als Maß für Unsicherheit die Veränderung der Arbeitslosenquote gewählt. Ergänzend oder alternativ zur Veränderung der Arbeitslosenquote wird für die zugrundeliegende Fragestellung zusätzlich auf Stimmungsindikatoren zurückgegriffen, die das Verbrauchervertrauen der privaten Haushalte abbilden. Hierbei liegt die Annahme zugrunde, dass das Verbrauchervertrauen und die Unsicherheit in einem inversen Zusammenhang stehen, das heißt, je höher das Verbrauchervertrauen, desto geringer die Unsicherheit der privaten Haushalte. Neben dem oben genannten Maß für Unsicherheit werden daher ergänzend das von der Europäischen Kommission erhobene Verbrauchervertrauen für Deutschland und die dazugehörigen Teilkomponenten verwendet. Folgende Stimmungsindikatoren gehen in die Schätzungen ein: das Verbrauchervertrauen, die Erwartungen der Haushalte bezüglich der Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten zwölf Monate, die Einschätzung der Haushalte über die eigene finanzielle Situation in den nächsten zwölf Monaten sowie die Einschätzung der Haushalte über das ökonomische Umfeld innerhalb der nächsten zwölf Monate.

Der Einfluss der Unsicherheit beziehungsweise des Verbrauchervertrauens auf die Privaten Konsumausgaben wird im Folgenden auf zweierlei Art empirisch überprüft. Zum einen werden Fehlerkorrektur-Modelle geschätzt, die neben den Privaten Konsumausgaben und dem realen verfügbaren Einkommen noch eine Vermögensvariable enthalten, wobei als Vermögen näherungsweise das Netto-Finanzvermögen der Haushalte gewählt wurde. Diese Einzelgleichungen enthalten zusätzlich entweder ein Maß für das Verbrauchervertrauen oder als Maß für Unsicherheit die Veränderung der Arbeitslosenquote. Zum anderen werden basierend auf Vektorautoregressiven Modellen Impuls-Antwort-Funktionen geschätzt, die beschreiben, wie die Privaten Konsumausgaben auf eine Veränderung der Unsicherheit (in Höhe eines Standardfehlers) oder auf eine entsprechende Verbesserung des Verbrauchervertrauens reagieren. Die Gleichungen werden jeweils für den Zeitraum der Jahre 1991 bis 2002 geschätzt, aktuell vorliegende Quartalswerte der Privaten Konsumausgaben und des verfügbaren Einkommens des Jahres 2003 können bei der Schätzung für die Fehlerkorrektur-Modelle nicht berücksichtigt werden, da die aus der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank stammenden Angaben zum Nettofinanzvermögen derzeit nur bis Ende 2002 vorliegen. Den Schätzungen liegen saisonbereinigte Quartalsdaten für die Privaten Konsumausgaben und das verfügbare Einkommen zugrunde. Die weiteren Variablen der Analyse sind auf Monatsbasis erhobene Zeitreihen, die in Quartalsreihen transformiert wurden.

Die Spezifikation der Konsumgleichung ist an Lettau und Ludvigson (2003) angelehnt. Diese haben gezeigt, dass unter bestimmten Annahmen eine gleichgewichtige Beziehung zwischen den logarithmierten Werten des Konsums der privaten Haushalte, des Arbeitseinkommens und des Vermögens besteht. Diesem Ansatz folgend wird hier eine gleichgewichtige Beziehung für die je Einwohner gerechneten Größen im Rahmen eines Fehlerkorrektur-Modells geschätzt, wobei anstelle des Arbeitseinkommens das verfügbare Einkommen und für das Vermögen das Nettofinanzvermögen der Haushalte verwendet werden. In die gleichgewichtige Beziehung wird zusätzlich jeweils eines der oben genannten Unsicherheitsmaße in nicht logarithmierter Form aufgenommen.

Die Ergebnisse für den Zeitraum von 1991 bis 2002 lassen sich wie folgt zusammenfassen. Die Schätzungen der Fehlerkorrektur-Modelle stützen die Hypothese, dass zurückgehende Unsicherheit beziehungsweise zunehmendes Verbrauchervertrauen einen positiven Einfluss auf die Privaten Konsumausgaben besitzen. Die Koeffizienten weisen in den jeweiligen Schätzgleichungen das postulierte Vorzeichen auf und sind statistisch signifikant. So wirken sich beispielsweise sowohl eine Verbesserung der Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen ökonomischen Rahmenbedingungen als auch eine bessere Einschätzung der finanziellen Lage der privaten Haushalte signifikant positiv auf die Privaten Konsumausgaben aus. Die Schätzungen stützen daher die These, dass eine geringere Unsicherheit hinsichtlich des zukünftigen Einkommens beziehungsweise ein zunehmendes Verbrauchervertrauen die Konsumausgaben in der Tendenz positiv beeinflussen. Allerdings ist der Einfluss aller Variablen, die in der vorliegenden Analyse Unsicherheit beziehungsweise Verbrauchervertrauen repräsentieren, vergleichsweise moderat: So erhöhen sich beispielsweise die Privaten Konsumausgaben um rund 0,3 vH, wenn sich die Unsicherheit um eine Einheit reduziert.

Auch die Impuls-Antwort-Folgen weisen einen plausiblen Verlauf auf und stützen damit die Hypothese, dass Einkommensunsicherheit die Privaten Konsumausgaben negativ beeinflusst. Die geschätzten Impuls-Antwort-Folgen basieren auf Vektorautoregressiven Modellen, die neben den Konsumausgaben und dem realen verfügbaren Einkommen eine Variable enthalten, die die Unsicherheit oder das Verbrauchervertrauen repräsentiert. Alternative Schätzungen der Vektorautoregressiven Modelle, die zusätzlich das Nettofinanzvermögen enthalten oder nach dem Johansen-Verfahren als Kointegrationsbeziehung geschätzt wurden, bestätigen die Ergebnisse. Eine Zunahme des Verbrauchervertrauens in Höhe eines Standardfehlers erhöht die Privaten Konsumausgaben, während eine Erhöhung der Veränderung der Arbeitslosenquote (also eine Zunahme der Unsicherheit) in Höhe eines Standardfehlers die Konsumausgaben negativ beeinflusst (Schaubild 35, Seite 124).

Die geschätzten Impuls-Antwort-Folgen zeigen, dass eine nachlassende Unsicherheit beziehungsweise ein zunehmendes Verbrauchervertrauen im Mittel einen positiven Einfluss auf den Konsum besitzen. Jedoch sind die Konfidenzintervalle der Schätzer recht breit und weisen in der mittleren Frist keinen signifikanten Einfluss aus. Basierend auf diesen Schätzungen kann demnach gefolgert werden, dass für den betrachteten Zeitraum Einkommensunsicherheit zumindest kurzfristig einen signifikanten negativen Einfluss auf die Privaten Konsumausgaben ausüben.

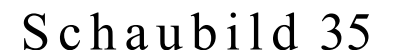


Schaubild 35

Reaktion der Privaten Konsumausgaben auf einen Impuls des Verbrauchervertrauens und der Veränderung der Arbeitslosenquote
VAR-Modell [1] für den Zeitraum 1. Quartal 1991 bis 2. Quartal 2003

Auf einen Impuls des Verbrauchervertrauens

vH

0,020
0,016
0,012
0,008
0,004
0
-0,004

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Quartale

Auf einen Impuls der Veränderung der Arbeitslosenquote

vH

0,004
0
-0,004
-0,008
-0,012
-0,016
-0,020

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Quartale

1) Impuls-Antwort-Funktion (——) mit Konfidenzintervall (± 2 Standardfehler) (▪▪▪▪▪).

SR 2003 - 12 - 0656

Literatur

Muellbauer, J. und R. Lattimore (1995) *The Consumption Function: A Theoretical and Empirical Overview*, in: Pesaran, M. H. und M. R. Wickens (Hrsg.), Handbook of Applied Econometrics, Oxford, Oxford University Press, 221 – 311.

Lettau, M. und S. Ludvigson (2003) *Understanding Trend and Cycle in Asset Values: Reevaluating the Wealth Effect on Consumption*, Manuskript, erscheint in: American Economic Review

Volatiler Außenhandel

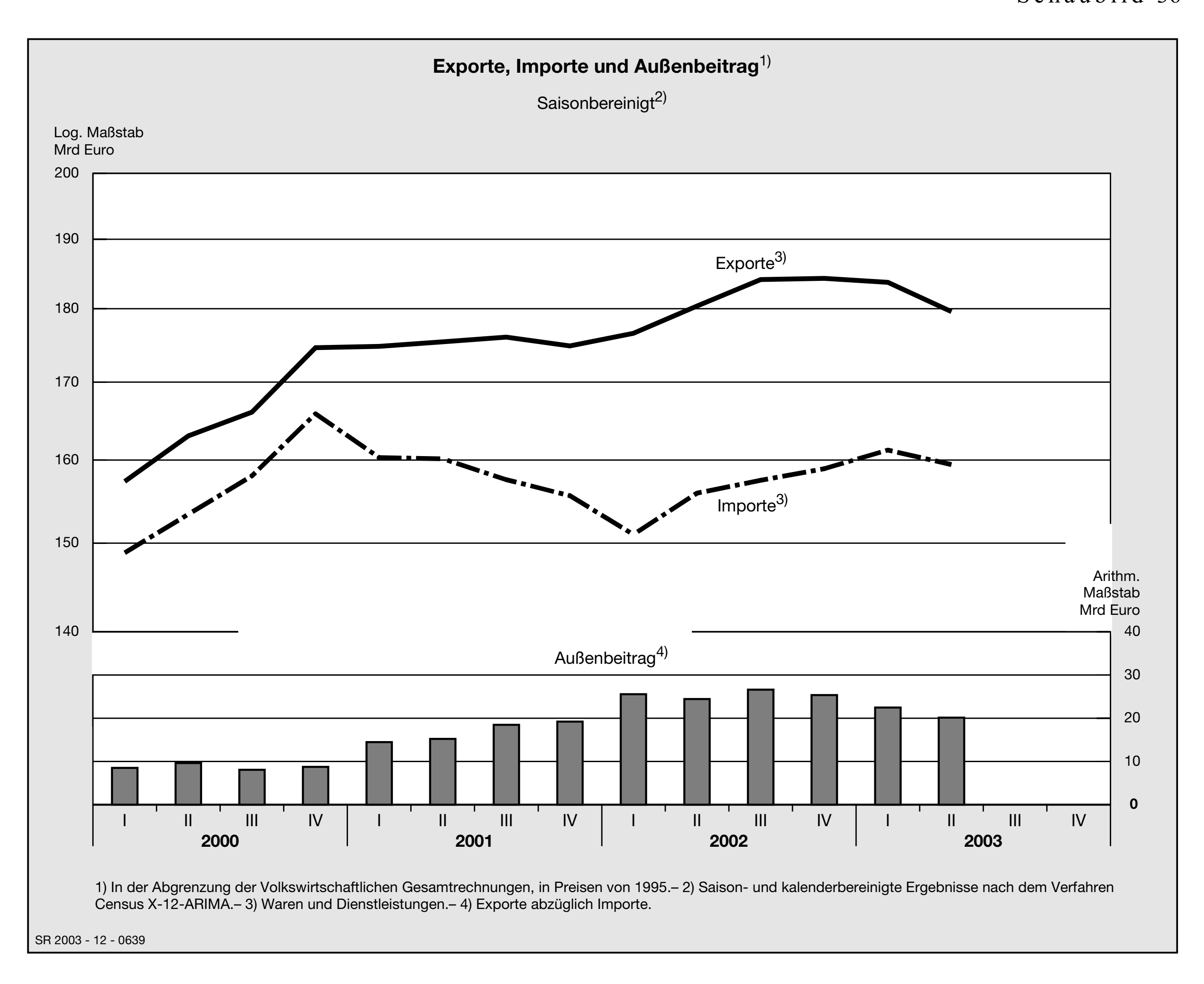
201. Die rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen sowie der geringe Zuwachs der Privaten Konsumausgaben wurden in diesem Jahr von einer wechselhaften Entwicklung des Außenhandels begleitet. Die **Exporte** von Waren und Dienstleistungen waren bis zur Jahresmitte stark rückläufig (Schaubild 36). Sie gewannen jedoch in der zweiten Jahreshälfte wieder deutlich an Fahrt. Der Zuwachs der Gesamtausfuhr fiel aufgrund der starken Rückgänge in der ersten Jahreshälfte im Jahresdurchschnitt mit 1,1 vH jedoch vergleichsweise moderat aus. Das außenwirtschaftliche Umfeld war insbesondere in der ersten Jahreshälfte von der schwachen Wirtschaftsaktivität wichtiger Handelspartner geprägt, sowohl das Handelsvolumen im Euro-Raum als auch das Welthandelsvolumen stiegen langsamer als im langjährigen Durchschnitt. Die stetige Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar bis Mitte des Jahres wirkte dämpfend auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Eine deutliche Belebung des außenwirtschaftlichen Umfelds setzte mit Beginn der zweiten Jahreshälfte ein, einmal mehr übernahmen die Vereinigten Staaten die Rolle des konjunkturellen Impulsgebers. Die **Importe** von Waren und Dienstleistungen gingen bis zum Herbst zurück, erst zum Ende des Jahres hin stiegen die Importe wieder an. Die deutlichen Zuwächse zu Beginn des Jahres dürften wesentlich durch Vorratseinkäufe von Energiestoffen im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg sowie durch die Verbilligung der Importwaren infolge der Euro-Aufwertung beeinflusst worden sein. Der Zuwachs der Importe

betrug 1,4 vH, nicht zuletzt aufgrund des hohen statistischen Überhangs am Ende des vorangegangenen Jahres. Die im Jahresverlauf etwas kräftigere Entwicklung der Importe im Vergleich zu den Exporten bremste in diesem Jahr den Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts; vom Außenbeitrag gingen in diesem Jahr keine Impulse aus.

202. Die internationale **preisliche Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Unternehmen hat sich infolge der Aufwertung des Euro im Jahresverlauf verringert. Legt man den von der Deutschen Bundesbank ermittelten Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zugrunde, der die Preisentwicklung Deutschlands in Relation zu den Preisen in 19 Industrieländern unter Berücksichtigung von Wechselkursveränderungen misst, verringerte sich im Jahresverlauf die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der Aufwertung des Euro; allerdings befand sie sich immer noch nahe ihrem langfristigen Durchschnittswert seit dem Jahr 1975. Dieser Indikator zeigte am Ende des dritten Quartals des Jahres 2003 eine um 2,9 vH höhere preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum langfristigen Durchschnittswert an sowie ein leicht besseres Niveau als zu Beginn des Jahres 1999.

Nominale Wechselkursschwankungen beeinflussen auf der Ausfuhrseite die Absatzpreise und die Gewinnmargen der Exporteure und damit auch deren Wettbewerbsfähigkeit. Die Absatzpreise der Exporteure werden vom Ausmaß der Überwälzbarkeit und von den genutzten Absicherungsinstrumenten wie Termin- und Optionsgeschäften mitbestimmt. Die Schwankungen des US-Dollar gegenüber dem Euro üben eine direkte Wirkung auf den deutschen Warenaustausch mit den Vereinigten Staaten aus, denn ungefähr 10 vH der deutschen Ausfuhren werden dort abgesetzt. Darüber hinaus konkurrieren deutsche Unternehmen auch auf internationalen Gütermärkten mit US-amerikanischen Produzenten, so dass die US-Währung – unter Berücksichtigung dieser so genannten Drittmarkteffekte – nach Angaben der Deutschen Bundesbank mit 13,5 vH ein höheres Gewicht besitzt. Ein anderes Maß für die Bedeutung des US-Dollar ergibt sich daraus, dass insgesamt 18 vH aller Ausfuhrgüter (hierunter zählen auch diejenigen Güter, die in US-Dollar abgerechnet werden, jedoch nicht in Konkurrenz zu

Schaubild 36



einem US-amerikanischen Produkt stehen) in US-Dollar fakturiert werden. Der Anteil der Importe aus den Vereinigten Staaten an den deutschen Importen beträgt 8 vH, doch ist der US-Dollar für die Importe bedeutsamer, da ungefähr 21 vH aller Einfuhrgüter direkt in US-Dollar abgerechnet werden.

Um die internationale preisliche Wettbewerbsposition der deutschen Volkswirtschaft zu messen, sind neben dem US-Dollar auch die Kursveränderungen gegenüber anderen wichtigen Währungen einzubeziehen. Daneben ist zu berücksichtigen, dass der Handel mit den übrigen Ländern des Euro-Raums eine maßgebliche Rolle für die heimischen Unternehmen spielt. Einen umfassenderen Eindruck über die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit vermittelt daher der Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Hieran gemessen hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit weniger stark verringert, als die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar vermuten lässt. Die Relativierung des Aufwertungseffekts geht im Wesentlichen darauf zurück, dass rund 43 vH aller Ausfuhren in den Euro-Raum geliefert werden und daher von nominalen Wechselkursschwankungen unabhängig sind.

Neben preislichen und kostenmäßigen Faktoren wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit noch durch eine Reihe weiterer Größen wie Produktqualität, Kundenservice und Innovationsfähigkeit beeinflusst. Da der Einfluss dieser Größen schwierig zu quantifizieren ist, können zur Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit die Weltmarktanteile herangezogen werden. In diesem Indikator schlagen sich prinzipiell sämtliche Faktoren nieder, welche die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bestimmen. Um etwaige Verzerrungen durch starke nominale Wechselkurveränderungen zu vermeiden, werden nach Angaben der Deutschen Bundesbank die nominalen Weltmarktanteile um Wechselkurs- und Preiseffekte bereinigt. In den zurückliegenden Jahren haben sich die so errechneten realen Weltmarktanteile der deutschen Volkswirtschaft analog zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten entwickelt. Seit Mitte der neunziger Jahre ist der reale Weltmarktanteil kräftig gestiegen; auch nach Beginn der Währungsunion hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Bemerkenswert ist hierbei, dass von allen Ländern des Euro-Raums, deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten durch die Euro-Entwicklung in ähnlicher Weise beeinflusst wurde, vor allem Deutschland seinen realen Weltmarktanteil seit Beginn der Währungsunion ausbauen konnte, während der Anteil der übrigen Länder des Euro-Raums an den realen weltweiten Anteilen zusammen genommen nahezu unverändert blieb. Bedeutsam für die Entwicklung der (realen) Weltmarktanteile war unter anderem, dass sich der wechselseitige Warenaustausch mit den mittel- und osteuropäischen Ländern bis zuletzt ausgesprochen lebhaft entwickelt hat.

Etwas gemildert wurden die negativen Effekte der nominalen Wechselkurserhöhung durch die Preisniveausteigerungen in Deutschland in diesem Jahr, die geringer ausfielen als im Durchschnitt des Euro-Raums. Gemessen an der Entwicklung der Lohnstückkosten im europäischen Vergleich ließ sich in diesem Jahr keine Verschlechterung der Wettbewerbsposition Deutschlands gegenüber den Mitgliedern der Europäischen Union erkennen. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission verzeichnete Deutschland in diesem Jahr geringere Zuwachsraten der realen Stückkosten als wichtige Handelspartner innerhalb und außerhalb der Europäischen Währungsunion.

203. Gemäß der von der Außenhandelsstatistik erhobenen **regionalen Struktur der Warenausfuhr** rührte die schwache Exportdynamik in der ersten Jahreshälfte aus Umsatzrückgängen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Währungsunion; positiv hiervon hob sich die Ausfuhr in die Beitrittsländer ab. Obschon der Zuwachs der Ausfuhr in den Euro-Raum von Januar bis August gegenüber dem Vorjahreszeitraum 2,0 vH betrug, gingen die Umsätze mit einer Reihe wichtiger Handelspartner bis zur Jahresmitte merklich zurück (Tabelle 24). Die regionale Exportentwicklung wurde dabei maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung in den Volkswirtschaften der Handelspartner geprägt. Außerhalb des Euro-Währungsgebiets bremste die hohe Notierung des Euro zusätzlich die Ausfuhr. Das Zusammenspiel von schwacher konjunktureller Lage und Rückgang der preislichen Wettbewerbsfähigkeit erschwerten die Ausfuhr in das Vereinigte Königreich, in die Vereinigten Staaten sowie nach Japan. Während die Exporte in das Vereinigte Königreich in den ersten acht Monaten noch um 1,0 vH zunahmen, verringerte sich im selben Zeitraum die Ausfuhr in die Vereinigten Staaten und nach Japan um 6,4 vH beziehungsweise 3,9 vH. Positive Nachfrageimpulse gingen hingegen von den mittel- und osteuropäischen Ländern wie auch von China aus. Hier waren Zuwächse von Januar bis August in Höhe von 8,2 vH beziehungsweise 28,2 vH zu beobachten.

Die **Güterstruktur** des Außenhandels verdeutlicht, dass die Ausfuhr, nach Branchen differenziert, sich uneinheitlich entwickelte. Während die Hersteller von Vorleistungsgütern, wie etwa die Produzenten chemischer Erzeugnisse sowie die Hersteller von Stahl- und Metallerzeugnissen, in den ersten acht Monaten dieses Jahres ihre Ausfuhr steigern konnten, standen insbesondere der Maschinenbau, die Hersteller von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten sowie von Nachrichten- und Rundfunktechnik einer stagnierenden beziehungsweise rückläufigen Nachfrage gegenüber.

204. Der Überschuss der **Leistungsbilanz**, die im Jahr 2001 erstmals seit der Vereinigung Deutschlands wieder positiv war, verzeichnete im letzten Jahr einen kräftigen Zuwachs und erreichte ein Niveau von 2,8 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Auch in den ersten acht Monaten dieses Jahres war der Leistungsbilanzsaldo mit rund 22 Mrd Euro positiv, allerdings reduzierte sich der Überschuss deutlich um rund 29 vH. Während das Defizit der Dienstleistungsbilanz im genannten Zeitraum um 11,0 vH abnahm, erhöhten

Tabelle 24

Entwicklung des deutschen Außenhandels nach Ländern und Ländergruppen[1)]

Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum in vH

Länder und Ländergruppen	Ausfuhr					Einfuhr				
	Anteil 2002 in vH[2)3)]	2000	2001	2002[3)]	2003 Jan/Aug[3)]	Anteil 2002 in vH[2)3)]	2000	2001	2002[3)]	2003 Jan/Aug[3)]
Insgesamt[4)]	*100*	*17,1*	*6,8*	*1,6*	*0,9*	*100*	*21,0*	*0,8*	*-3,8*	*2,2*
Europäische Union	*54,7*	*15,0*	*4,2*	*0,9*	*2,1*	*51,5*	*14,3*	*1,1*	*-2,9*	*0,6*
Euro-Raum[5)]	*41,8*	*15,3*	*3,9*	*0,4*	*2,0*	*41,3*	*13,0*	*1,7*	*-2,0*	*0,6*
Belgien und Luxemburg	*5,3*	*13,6*	*7,5*	*-3,0*	*0,2*	*5,5*	*14,6*	*8,7*	*1,0*	*-3,6*
Finnland	*1,0*	*20,5*	*-4,6*	*-0,6*	*2,9*	*1,0*	*25,8*	*9,9*	*-15,8*	*1,6*
Frankreich[6)]	*10,8*	*15,1*	*3,2*	*0,3*	*-0,8*	*9,5*	*11,6*	*-2,2*	*-0,7*	*-1,6*
Griechenland	*0,8*	*12,2*	*10,3*	*-3,2*	*8,7*	*0,3*	*-5,7*	*2,8*	*-8,3*	*-1,8*
Irland	*0,6*	*24,2*	*8,8*	*1,0*	*-12,7*	*2,5*	*-5,3*	*46,3*	*-16,1*	*0,3*
Italien	*7,3*	*17,4*	*4,7*	*0,7*	*2,1*	*6,4*	*8,1*	*-1,4*	*-4,7*	*1,0*
Niederlande	*6,1*	*13,5*	*2,6*	*-1,2*	*3,1*	*8,3*	*24,0*	*-3,4*	*-0,3*	*4,0*
Österreich	*5,1*	*14,6*	*3,2*	*-0,6*	*4,7*	*4,1*	*12,1*	*0,8*	*2,5*	*0,5*
Portugal	*1,0*	*6,4*	*1,8*	*6,7*	*-7,9*	*1,0*	*14,6*	*-6,3*	*-0,4*	*3,0*
Spanien	*4,6*	*17,8*	*4,1*	*6,5*	*8,8*	*3,0*	*9,7*	*-5,4*	*3,3*	*5,3*
Dänemark	*1,7*	*9,7*	*9,2*	*3,8*	*8,7*	*1,8*	*19,3*	*2,4*	*0,7*	*6,8*
Schweden	*2,1*	*16,0*	*-4,0*	*3,8*	*7,4*	*1,7*	*22,8*	*-11,8*	*-0,8*	*8,4*
Vereinigtes Königreich	*8,4*	*14,5*	*6,9*	*2,8*	*1,0*	*6,4*	*20,0*	*0,9*	*-9,7*	*-3,3*
Übrige Industrieländer[7)]	*20,4*	*19,9*	*6,4*	*-0,9*	*-2,1*	*20,2*	*24,1*	*-2,2*	*-9,1*	*1,0*
darunter:										
Vereinigte Staaten	*10,3*	*20,1*	*9,8*	*-1,8*	*-6,4*	*7,7*	*28,1*	*-2,4*	*-13,0*	*-0,7*
Kanada	*0,9*	*27,0*	*22,2*	*6,1*	*-7,3*	*0,5*	*33,9*	*-4,3*	*-14,5*	*-20,2*
Japan	*1,9*	*27,3*	*-0,7*	*-7,1*	*-3,9*	*3,6*	*23,3*	*-14,7*	*-16,9*	*-0,6*
Norwegen	*0,7*	*9,9*	*14,3*	*-7,0*	*-0,6*	*2,2*	*52,1*	*9,0*	*-2,6*	*28,2*
Schweiz	*4,1*	*12,2*	*7,4*	*-3,1*	*-0,5*	*3,7*	*10,1*	*5,1*	*-1,2*	*-2,7*
EU-Beitrittskandidaten[8)]	*8,9*	*21,1*	*10,5*	*6,1*	*6,8*	*10,6*	*22,3*	*13,0*	*6,2*	*8,0*
Mittel- und osteuropäische Länder[9)]	*3,0*	*26,1*	*41,4*	*11,8*	*8,2*	*3,3*	*64,4*	*0,6*	*-9,6*	*2,3*
darunter:										
Russland	*1,8*	*31,7*	*54,2*	*10,6*	*7,5*	*2,5*	*75,5*	*-1,0*	*-10,5*	*0,3*
Ostasiatische Schwellenländer[10)]	*3,5*	*29,1*	*1,4*	*2,5*	*-1,7*	*4,2*	*35,4*	*-8,2*	*-8,1*	*-2,2*
darunter:										
Südkorea	*0,9*	*39,7*	*2,0*	*20,8*	*-1,2*	*0,9*	*43,2*	*-16,8*	*-4,5*	*14,6*
Taiwan	*0,6*	*18,0*	*-16,5*	*-0,8*	*-8,7*	*1,1*	*31,1*	*-9,6*	*-12,5*	*-9,7*
Volksrepublik China	*2,2*	*36,1*	*28,1*	*19,6*	*28,2*	*4,0*	*34,5*	*7,5*	*5,6*	*18,0*
Lateinamerika[11)]	*2,2*	*7,2*	*10,2*	*-10,8*	*-9,2*	*1,8*	*16,6*	*0,6*	*-6,5*	*2,1*
darunter:										
Brasilien	*0,8*	*9,3*	*13,5*	*-14,2*	*-15,9*	*0,7*	*18,7*	*5,2*	*-8,4*	*2,5*
Mexiko	*0,8*	*19,2*	*6,5*	*-3,2*	*-6,6*	*0,2*	*6,3*	*6,7*	*-17,9*	*14,3*
Weitere Entwicklungsländer[12)]	*2,3*	*6,5*	*6,2*	*3,2*	*-0,7*	*2,9*	*29,1*	*4,4*	*-2,9*	*-1,5*
OPEC-Länder[13)]	*2,2*	*17,7*	*27,4*	*6,7*	*-3,7*	*1,3*	*59,9*	*-19,7*	*-15,3*	*10,2*
darunter:										
Indonesien	*0,2*	*20,6*	*19,7*	*0,4*	*-15,1*	*0,4*	*29,1*	*-5,5*	*-6,4*	*-7,4*
Nachrichtlich:										
Insgesamt, Mrd Euro	.	597,44	638,27	648,31	432,21	.	538,31	542,77	522,06	348,51

1) Spezialhandel nach Bestimmungs-/Ursprungsländern. - 2) Anteil an der Gesamtausfuhr/-einfuhr. - 3) Vorläufige Ergebnisse. - 4) Einschließlich des nicht zuordenbaren Intrahandels, der nicht ermittelten Bestimmungs-/Ursprungsländer, des Schiffs- und Luftfahrzeugbedarfs sowie der Zuschätzungen für Meldebefreiungen. - 5) Ab 1. Januar 2001 einschließlich Griechenland. - 6) Einschließlich Réunion, Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guyana. - 7) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten sowie Europa ohne die Länder der Europäischen Union, Malta, Zypern. - 8) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern. - 9) Albanien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien und die GUS-Staaten. - 10) Hongkong (China), Malaysia, Südkorea, Singapur, Taiwan, Thailand. - 11) Mittel- und Südamerika (ohne Venezuela). - 12) Afrika (ohne Republik Südafrika), Asien (ohne Japan, Ostasiatische Schwellenländer und Volksrepublik China), Ozeanien; ohne OPEC-Länder. - 13) Algerien, Gabun, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate.

sich die negativen Salden der Erwerbs- und Vermögenseinkommen und der laufenden Übertragungen. Der Saldo der Handelsbilanz, der auch in diesem Jahr einen Überschuss auswies, reduzierte sich im Vergleich zu den ersten acht Monaten des Vorjahres um 2,9 vH. Die Reduktion des Handelsbilanzüberschusses spiegelte dabei insbesondere den schwachen Zuwachs der Warenausfuhr in der ersten Jahreshälfte wider; in den ersten acht Monaten dieses Jahres verzeichneten die Warenausfuhren einen Zuwachs von 1,7 vH, während die Warenimporte sich um 2,9 vH erhöhten.

205. Wie bereits im letzten Jahr verzeichnete die **Kapitalbilanz** im ersten Halbjahr dieses Jahres einen Netto-Kapitalexport. Maßgeblich zu diesem Netto-Export an Kapital trug der nicht verbriefte Kreditverkehr bei, im Wertpapierverkehr und im Bereich der Direktinvestitionen überwogen die Kapitalimporte.

Im **Wertpapierverkehr**, der im Allgemeinen sensibel auf Änderungen der Anlegerpräferenzen und -einschätzungen reagiert, spiegelte sich zu Beginn des Jahres die von weltpolitischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten geprägte Grundstimmung wider. Während sich ausländische Investoren im ersten Quartal verstärkt dem deutschen Markt zuwandten, zogen inländische Investoren Kapital von den ausländischen Wertpapiermärkten ab, so dass ihr Bestand reduziert wurde. Nach Ende des Irak-Kriegs wich die Zurückhaltung der inländischen Investoren hinsichtlich eines Auslandsengagements; die Bestände an verbrieften Anlagen anderer Länder wurden wieder deutlich aufgestockt. Stark nachgefragt wurden ausländische Rentenwerte, die eine etwas höhere Rendite aufwiesen als vergleichbare Bundesanleihen, während die Bestände an ausländischen Aktien, vor dem Hintergrund einer vergleichsweise verhaltenen Entwicklung an den internationalen Aktienbörsen sowie einer ausgeprägten Unsicherheit hinsichtlich der Wechselkursentwicklung des Euro, nur geringfügig erhöht wurden. Ausländische Investoren zeigten in der ersten Jahreshälfte dieses Jahres ein fortlaufendes Interesse an Anlagen im Inland. Im Zentrum des Interesses standen Bankschuldverschreibungen, aber auch öffentliche Rentenwerte trafen auf eine stetige Auslandsnachfrage. Das Interesse an heimischen Dividendentiteln war uneinheitlich; nach Nettoverkäufen zu Beginn des Jahres konnte mit dem Beginn der Hausse an den deutschen Aktienbörsen ein deutlicher Umschwung im Anlegerverhalten beobachtet werden. Per saldo kam es im ersten Halbjahr über den Wertpapierverkehr zu Mittelzuflüssen in Höhe von 43,5 Mrd Euro.

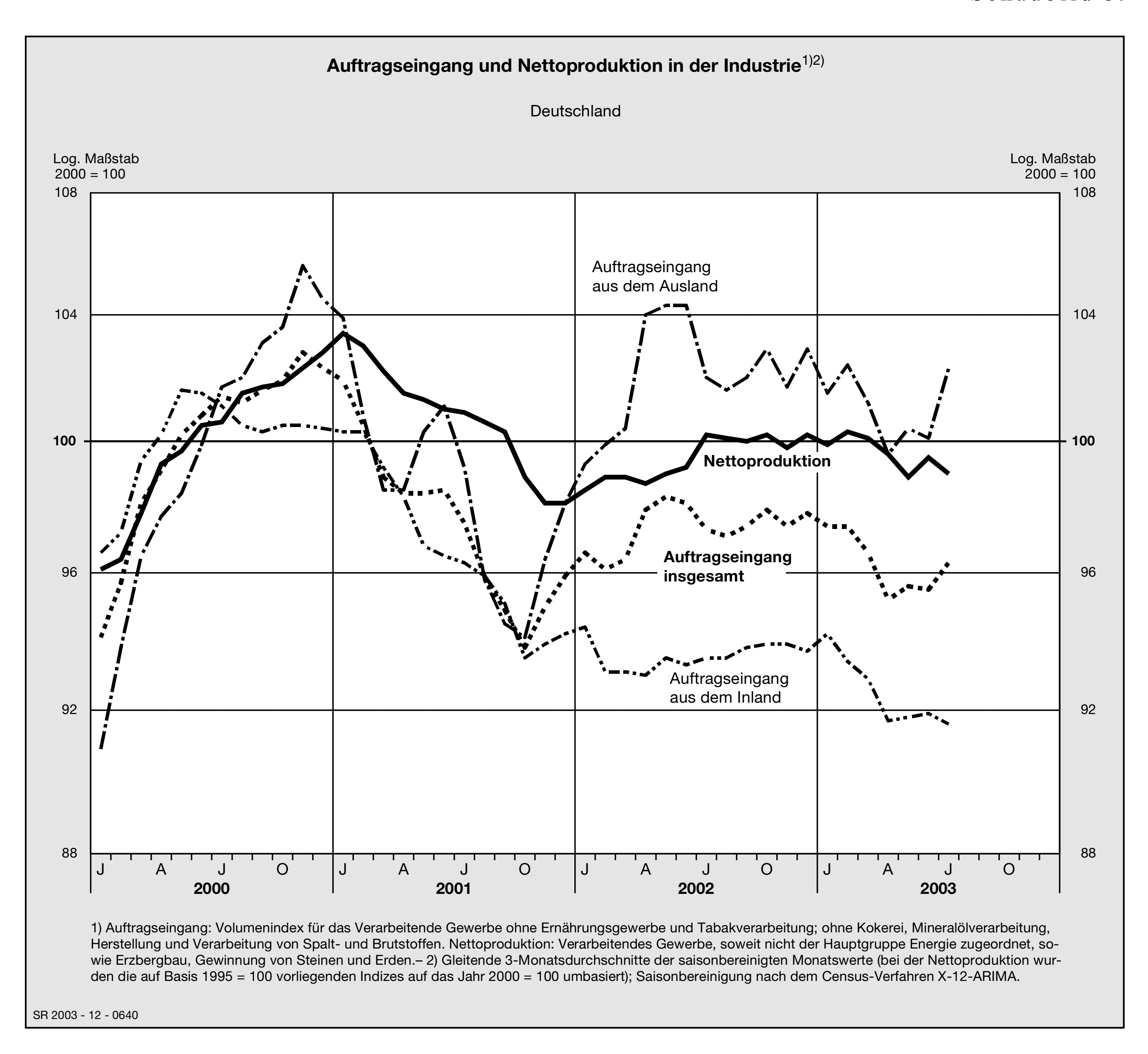
Auch im Bereich der **Direktinvestitionen** waren im ersten Halbjahr, wie im letzten Jahr, Kapitalzuflüsse zu verzeichnen, nachdem zu Jahresbeginn per saldo noch Kapital ins Ausland transferiert worden war. Während im ersten Quartal das Investitionsverhalten inländischer Unternehmen durch ein verstärktes Engagement im Ausland gekennzeichnet war – ein großer Teil fiel auf Kredite, die hiesige Eigner ihren ausländischen Niederlassungen zur Verfügung stellten –, überwogen im zweiten Quartal kurzfristige Kredite die Auslandstransaktionen deutscher Unternehmen, die Tochterunternehmen an ihre Muttergesellschaften gewährten (JG 2002 Ziffer 149). Die Direktinvestitionen ausländischer Firmen entwickelten sich hingegen stetig, so stockten ausländische Eigner ihre Bestände im ersten Halbjahr kontinuierlich auf. Im Mittelpunkt standen dabei Kapitalzuflüsse in Form kurzfristiger Kredite. Per saldo wurden über die Direktinvestitionen bis zur Mitte des Jahres 14,2 Mrd Euro an Kapital importiert.

Im nicht verbrieften **Kreditverkehr** kam es zu Netto-Kapitalexporten, die sich bis zur Mitte des Jahres auf 102,6 Mrd Euro beliefen. Hierzu trugen Wirtschaftsunternehmen und Privatpersonen bei, die Gelder ins Ausland verlagerten, indem sie ihre Guthaben bei ausländischen Banken mit Erlösen aus Wertpapierverkäufen aufstockten. Das Bankensystem erhöhte insbesondere seine kurzfristigen Forderungen gegenüber gebietsfremden Schuldnern. Im ersten Halbjahr verzeichnete die deutsche Volkswirtschaft insgesamt einen Netto-Kapitalexport von 45,2 Mrd Euro.

Entstehungsseite: Industrie und Dienstleistungen schwach

206. Die seit Frühjahr beobachtbare Verbesserung des Geschäftsklimas spiegelte sich bis zur Jahresmitte nicht in der Entwicklung der **Auftragseingänge** wider, weder von der Inlandsnachfrage noch von der Auslandsnachfrage gingen bis zur Jahresmitte nachhaltige Impulse aus (Schaubild 37). Die Inlandsnachfrage fiel, nach einer Stabilisierung in der zweiten Hälfte des Vorjahres, kontinuierlich seit Beginn des Jahres; erst in der zweiten Jahreshälfte zeichnete sich eine leichte Erholung ab. Im Zeitraum der ersten acht Monate lagen die Bestellungen aus dem Inland um 1,0 vH unter dem Wert des Vorjahreszeitraums. Insbesondere in der Konsumgüterindustrie setzte sich die negative Tendenz fort, hier betrug der Rückgang der inländischen Nachfrage 5,9 vH, der Rückgang bei den Vorleistungsgüterproduzenten fiel vergleichsweise moderat aus. Die in der zweiten Hälfte des Vorjahres zu beobachtende Aufwärtsbewegung der inländischen Auftragseingänge bei den Produzenten der Investitionsgüter wurde seit Beginn dieses Jahres von einer Abwärtsbewegung abgelöst, hier betrug aufgrund eines Basiseffekts der Zuwachs in den ersten acht Monaten dieses Jahres gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum 0,4 vH. Die schwache Entwicklung der Industrieproduktion wurde durch das Zurückgehen der Auftragseingänge aus dem Ausland, die bereits seit Mitte letzten Jahres an Schwung verloren hatten, weiter verstärkt. In den ersten acht Monaten dieses Jahres lag ihr Volumen um 0,4 vH unter dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Die stärksten Einbußen verzeichneten hierbei die Produzenten der Konsumgüter mit 2,4 vH aber auch die Produzenten der Investitionsgüter mussten seit Beginn des Jahres einen Rückgang der Auslandsaufträge von 0,9 vH verzeichnen. Die schwache Entwicklung der Auftragseingänge in der ersten Jahreshälfte er-

Schaubild 37



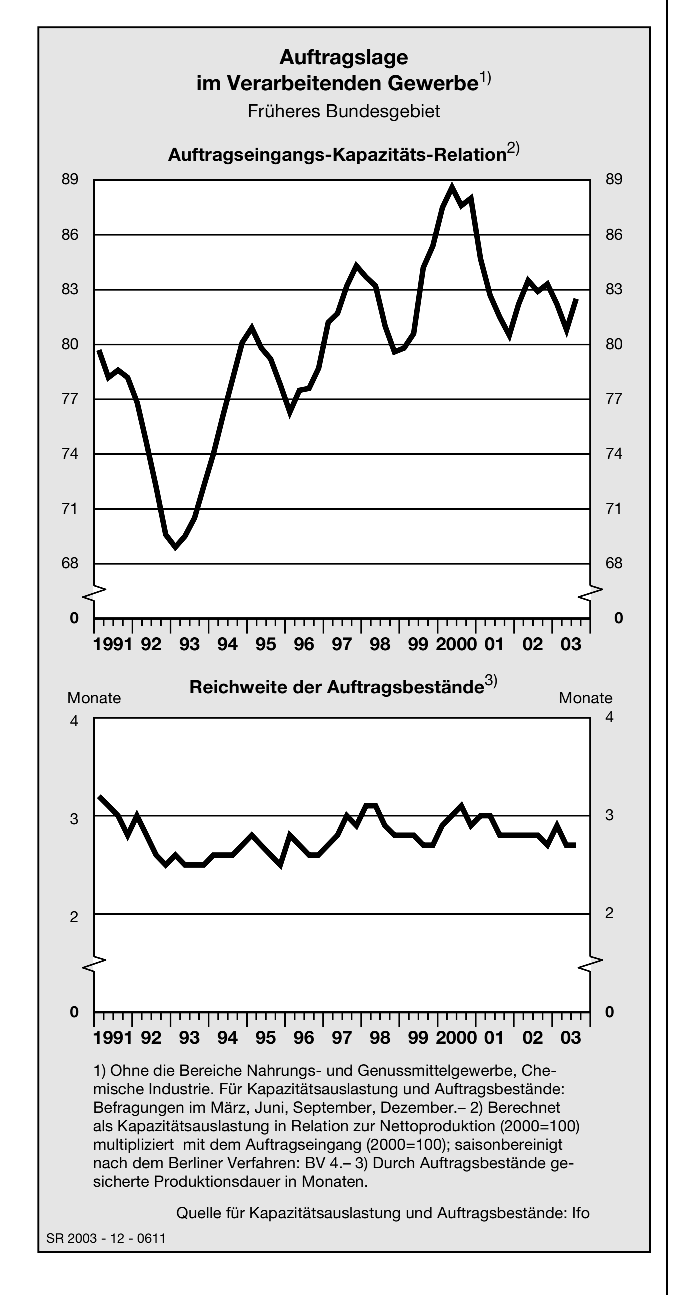
1) Auftragseingang: Volumenindex für das Verarbeitende Gewerbe ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen. Nettoproduktion: Verarbeitendes Gewerbe, soweit nicht der Hauptgruppe Energie zugeordnet, sowie Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden.– 2) Gleitende 3-Monatsdurchschnitte der saisonbereinigten Monatswerte (bei der Nettoproduktion wurden die auf Basis 1995 = 100 vorliegenden Indizes auf das Jahr 2000 = 100 umbasiert); Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.

SR 2003 - 12 - 0640

fasste alle Branchen, wenngleich sich auch die Ausgangslage zu Beginn des Jahres unterschied. Während sich in der Chemischen Industrie, im Maschinenbau, in der Metallerzeugung und -bearbeitung sowie bei den Produzenten von Kraftwagen und -teilen der Rückgang bereits seit Mitte letzten Jahres abgezeichnet hatte, wurde der Rückgang bei den Herstellern von Büromaschinen- und Datenverarbeitungsgeräten erst zu Beginn des Jahres spürbar. Aufgrund der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung im ersten Halbjahr verringerten sich die Auftragseingänge für die Industrie insgesamt im Zeitraum der ersten acht Monate dieses Jahres im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 0,7 vH.

207. Die Entwicklung der Nachfrage nach Industriegütern schlägt sich in der Relation von Auftragseingängen zu Kapazitäten (Order-Capacity-Ratio) im Verarbeitenden Gewerbe nieder (Schaubild 38, Seite 130). In den ersten neun Monaten dieses Jahres lag diese Relation unterhalb des durchschnittlichen Niveaus des Vorjahres, wobei sie in der ersten Jahreshälfte zunächst zurückging und im dritten Quartal wieder leicht anstieg. Dabei lag das Auftrags-Kapazitäts-Verhältnis saisonbereinigt mit 81,8 vH zwar leicht über seinem langfristigen Durchschnitt seit dem Jahr 1991 von 79,8 vH, jedoch auf dem niedrigsten Stand seit dem Jahr 2000. Die vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, erhobene Reichweite der Auftragsbestände im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe blieb im Jahresdurchschnitt konstant. Sie lag bis zum Ende des dritten Quartals 2003 bei durchschnittlich 2,8 Monaten und damit auf dem Niveau des Vorjahres. Sie entsprach damit dem langfristigen Durchschnitt seit dem Jahr 1991.

Schaubild 38



1) Ohne die Bereiche Nahrungs- und Genussmittelgewerbe, Chemische Industrie. Für Kapazitätsauslastung und Auftragsbestände: Befragungen im März, Juni, September, Dezember.– 2) Berechnet als Kapazitätsauslastung in Relation zur Nettoproduktion (2000=100) multipliziert mit dem Auftragseingang (2000=100); saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren: BV 4.– 3) Durch Auftragsbestände gesicherte Produktionsdauer in Monaten.

Quelle für Kapazitätsauslastung und Auftragsbestände: Ifo

208. Die schwache Entwicklung der Nachfrage schlug sich in der **Industrieproduktion** nieder; bis zur Mitte dieses Jahres sank der Nettoproduktionsindex der Industrie fast auf das Ausgangsniveau des Jahres 2002. Die Entwicklung in den einzelnen Hauptgruppen und Branchen verbesserte sich ab Jahresmitte nur wenig und nicht ganz einheitlich: Während die Nettoproduktion der Konsumgüter der schwachen Nachfrage folgte, entwickelten sich die Produktion im Energiesektor und die Produktion der Vorleistungs- beziehungsweise Investitionsgüter etwas besser, sie erhöhten sich in den ersten acht Monaten dieses Jahres gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 4,1 vH, 0,4 vH beziehungsweise 0,9 vH. Die Produktion von Büromaschinen- und Datenverarbeitungsgeräten sowie die Produktion von Kraftwagen und -teilen (die Herstellung von Kraftfahrzeugen werden der Investitionsgüterproduktion zugerechnet) nahm in den ersten acht Monaten gegenüber dem Vorjahreszeitraum zu, die Produktion chemischer Erzeugnisse stagnierte. Die Produktion im Maschinenbau sowie die Metallerzeugung und -bearbeitung fiel gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 1,5 vH beziehungsweise 0,9 vH, hier setzte sich der rückläufige Trend des Vorjahres in der Produktion fort. Insgesamt nahm in den ersten acht Monaten des Jahres gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum die Nettoproduktion der Industrie um 0,4 vH zu.

209. Der noch im letzten Jahr beobachtete aufwärtsgerichtete Trend der Industrieproduktion in Ostdeutschland flachte sich in diesem Jahr merklich ab; die konjunkturelle Schwäche erfasste auch die **ostdeutsche Industrie**. Seit Beginn dieses Jahres ließ die Produktion keine Dynamik erkennen, das Volumen nahm in den neuen Bundesländern von Januar bis August lediglich um 1,4 vH zu, während im früheren Bundesgebiet sich die kraftlose Entwicklung des Vorjahres fortsetzte. Der noch bis zum Jahresende 2002 anhaltende Zuwachs der Auftragseingänge in Ostdeutschland wurde seit Beginn des Jahres von einer Abwärtsbewegung abgelöst, die Auftragseingänge gingen seit Jahresbeginn um 2,2 vH zurück. Die Auftragseingänge in den alten Bundesländern hingegen, die bereits seit Mitte letzten Jahres stagnierten, gingen seit Beginn dieses Jahres um 2,6 vH zurück.

210. Ein weiteres Maß für die gesamtwirtschaftliche Aktivität in der Industrie und im Dienstleistungsbereich stellt deren **Wertschöpfung** dar. Die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelte Bruttowertschöpfung stieg im Jahresverlauf, der Zuwachs von 0,2 vH war allerdings so gering wie seit dem Jahr 1993 nicht mehr. Das Verarbeitende Gewerbe, auf das rund 90 vH der Wirtschaftsleitung des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) entfällt, trug in diesem Jahr mit 20,9 vH zur Entstehung des Bruttoinlandsprodukts bei.

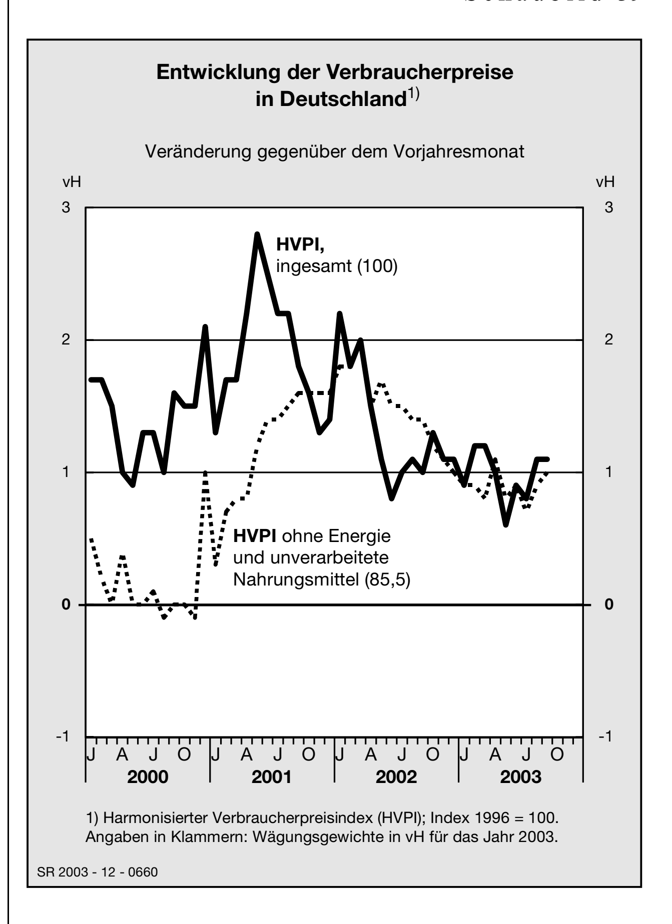
Der Zuwachs der Wertschöpfung im **Dienstleistungsbereich** schwächte sich abermals merklich auf 0,6 vH ab, dies ist der geringste Anstieg seit mehr als zehn Jahren. Der schwache Zuwachs der Wertschöpfung spiegelte sich in allen Branchen des Dienstleitungsgewerbes wider, wobei das kraftlose erste Halbjahr von einer leichten Belebung im weiteren Jahresverlauf abgelöst wurde. Im bedeutendsten Dienstleistungsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen, mit einem Anteil von rund 45 vH an der Wertschöpfung des gesamten Dienstleistungsbereichs, reduzierte sich der Zuwachs auf 0,5 vH; auch hier konnte ab Jahresmitte eine leicht kräftigere Entwicklung beobachtet werden. Die Wertschöpfung der privaten und öffentlichen Anbieter von Dienstleistungen, die knapp 29 vH zur Wirt-

schaftsleistung im Dienstleistungsbereich beitrugen, nahm lediglich um 0,2 vH zu.

211. Gemäß der DIHK-Umfrage unter mehr als 25 000 Unternehmen im Herbst 2003 wurde die wirtschaftliche Lage im Dienstleistungsbereich binnen Jahresfrist wieder besser bewertet. Auch innerhalb des Dienstleistungssektors scheinen die unternehmensinternen Restrukturierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen allmählich ihre Wirkung zu entfalten. Die Geschäftslage in den zuletzt unter Druck geratenen Branchen, hierunter zählen unter anderem die Kreditwirtschaft, die Finanzdienstleister und die Versicherungswirtschaft, wird wieder deutlich optimistischer eingeschätzt. Die inländische Investitionszurückhaltung und die hohe Zahl der Insolvenzen belasteten aber weiterhin das Kreditgewerbe. Die Geschäftserwartungen im Einzelhandel sowie im Dienstleistungsbereich verbesserten sich im Jahresverlauf, wenngleich für den Einzelhandel, für das Gastgewerbe und für die Verkehrswirtschaft weiterhin Negativsalden zu verzeichnen waren.

212. Trotz der verhaltenen Stimmung der Verbraucher stieg die Wertschöpfung des **Einzelhandels** (ohne Kraftfahrzeuge, Reparatur von Gebrauchsgütern) aufgrund starker Zuwächse in der ersten Jahreshälfte um 1,4 vH. Die deutlichen Umsatzeinbußen, die im letzten Jahr zu verzeichnen waren, konnten in diesem Jahr jedoch nicht kompensiert werden. Die schwache Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und der fortgesetzte Beschäftigungsabbau prägten auch die Umsatzentwicklung. Die erzielten Umsätze im Einzelhandel lagen preisbereinigt in den ersten acht Monaten um 0,9 vH unter dem entsprechenden Vorjahreszeitraum, wobei die Zurückhaltung der Verbraucher weite Teile des Einzelhandels betraf.

Schaubild 39



1) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI); Index 1996 = 100. Angaben in Klammern: Wägungsgewichte in vH für das Jahr 2003.

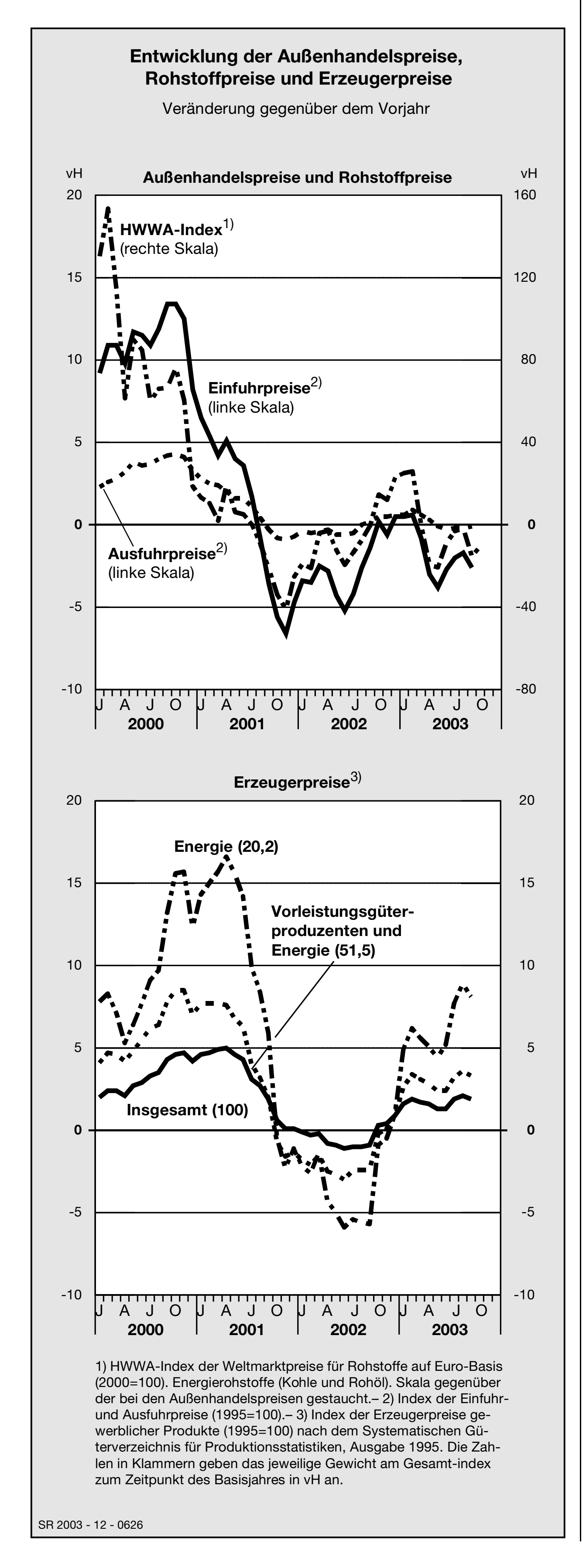
Preisentwicklung: Niedrige Inflationsraten – aber keine Deflation

213. Nach einer Vorjahresdurchschnittsrate in Höhe von 1,4 vH pendelte die Inflationsrate – gemessen am Verbraucherpreisindex – im Jahresverlauf um 1,1 vH, mit leicht abnehmender Tendenz zum Jahresbeginn und leicht steigender Tendenz zum Jahresende (Schaubild 39). Damit wies Deutschland erneut die niedrigste Inflationsrate unter den Mitgliedern des Euro-Raums auf. Verantwortlich für die – wenn auch geringen – Schwankungen war vor allem die maßgeblich ölpreisbedingte Entwicklung der Energiepreise sowie der schwankende Euro-Wechselkurs. Mit dem Anziehen der Ölpreise und der Korrektur des Euro-Wechselkurses im zweiten Halbjahr ebbte die – vor allem im zweiten Quartal aufkeimende – Diskussion um potentielle Deflationsgefahren wieder ab.

214. Die durch die geopolitischen Unsicherheiten verstärkten Schwankungen in der Ölpreisentwicklung sowie des Euro-Wechselkurses waren auch ursächlich für den unsteten Verlauf der Importpreise. Der entlastenden Wirkung der Euro-Aufwertung stand zunächst ein ansteigender Ölpreis entgegen, so dass sich die Wechselkursbewegung nicht im Index der Importpreise niederschlug (Schaubild 40, Seite 132). Erst mit dem sich abzeichnenden Abschluss der Kampfhandlungen im Irak Ende März begannen die Ölpreise zu sinken und wirkten nun in die gleiche Richtung wie die Euro-Aufwertung, so dass sich auch die Importpreise verringerten. Der Ölpreisanstieg im Juni und das vorübergehende Ende der Euro-Aufwertung kehrten die Importpreisentwicklung um. Die Erzeugerpreise stiegen im Januar und Februar aufgrund anziehender Energiepreise zunächst noch, gingen von April bis Mai vorübergehend energiepreisbedingt zurück, um im weiteren Jahresverlauf mit dem Ölpreisanstieg wieder anzuziehen.

215. Von den übrigen Komponenten des Verbraucherpreisindex stiegen vor allem die Preise im Dienstleistungsbereich an. Der Preisrückgang bei Nahrungsmitteln verringerte sich bis zur Jahresmitte und ging dann in leicht positive Inflationsraten über. Die Preise für gewerbliche Waren blieben im Jahresverlauf weitgehend konstant. Die deutsche Kerninflationsrate – ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel – lag im Jahresverlauf auf einem Niveau zwischen 0,7 vH und 1,0 vH.

Schaubild 40



1) HWWA-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe auf Euro-Basis (2000=100). Energierohstoffe (Kohle und Rohöl). Skala gegenüber der bei den Außenhandelspreisen gestaucht.– 2) Index der Einfuhr- und Ausfuhrpreise (1995=100).– 3) Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (1995=100) nach dem Systematischen Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 1995. Die Zahlen in Klammern geben das jeweilige Gewicht am Gesamt-index zum Zeitpunkt des Basisjahres in vH an.

2. Arbeitsmarkt: Weiterhin Warten auf die Wende

216. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt hat im Jahr 2003 entgegen den Erwartungen die Talsohle noch nicht erreicht. Stattdessen kam es zu einer weiteren Verschlechterung der Lage, die sich im Jahresverlauf etwas abflachte. Die Zahl der Erwerbstätigen ging im Vergleich zum Vorjahr überraschend stark um 545 000 Personen auf 38,13 Millionen Personen zurück; die Arbeitslosigkeit stieg um 323 000 Personen auf 4,38 Millionen Personen (Tabelle 25). Im April und im Mai dieses Jahres erreichte sie sogar die jeweils höchsten Werte für diese Monate seit der deutschen Vereinigung. Die verdeckte Arbeitslosigkeit hingegen nahm weiter ab und belief sich im Jahresmittel auf 1,61 Millionen Personen. Im Gefolge der durch die Vorschläge der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) angestoßenen Reformen wurden die Mitwirkungsanforderungen an Arbeitslose verschärft, und es kam zu einem deutlichen Rückgang von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ sowie der beruflichen Weiterbildung. Beschlossen wurden außerdem ein Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und mit der Integration der Arbeitslosenhilfe in eine neue Sozialhilfe eine umfassende Reform der Lohnersatzleistungen, doch bedürfen wichtige Teile der Reform noch der Zustimmung des Bundesrates.

Erwerbstätigkeit und Zahl der Erwerbspersonen rückläufig

217. Die Zahl der Erwerbstätigen ging im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 vH zurück. Dies war der stärkste Einbruch seit dem Jahr 1993. Wie bereits im vergangenen Jahr gab es einen überdurchschnittlich starken Beschäftigungsabbau im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe. Bei den Dienstleistungen nahm die Beschäftigung in den Bereichen „Finanzierung und Vermietung“ und „öffentliche und private Dienstleister“ noch geringfügig zu, während sie sich in den Bereichen „Handel“, „Gastgewerbe“ und „Verkehr“ verringerte. Mit dem allgemeinen Rückgang der Beschäftigung sank auch die Nachfrage nach ausländischen Fachkräften für Informations- und Kommunikationstechnologien. Ende September waren seit Einführung der Green-Card-Verordnung 15 065 entsprechende Arbeitserlaubnisse erteilt worden. Gegenüber Jahresbeginn bedeutete dies zwar noch eine Zunahme um 2 479 Fälle, doch flachte der Zuwachs im Vergleich zum Vorjahreszeitraum etwas ab. Die Verordnung, die zum 31. Juli dieses Jahres ausgelaufen wäre, wurde gleichwohl bis zum Ende des Jahres 2004 verlängert.

218. Eine Unterscheidung der Erwerbstätigkeit in Deutschland nach Gebietsständen ist – allerdings nur näherungsweise – anhand der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** möglich. Sie sank im gesamten Bundesgebiet prozentual noch deutlich stärker als die Zahl der Erwerbstätigen, wobei der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Ostdeutschland und dort speziell im Baugewerbe besonders ausgeprägt war. Die Zahl der Selbständigen in Deutsch-

Tabelle 25

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2000	2001	2002	2003[2)]	2000	2001	2002	2003[2)]
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen[3)4)]	41 746	41 961	42 006	41 741	407	215	45	- 265
Erwerbslose[5)]	3 065	3 110	3 396	3 675	- 268	45	286	279
Pendlersaldo[6)]	67	60	61	60	2	- 7	1	- 1
Erwerbstätige[7)]	38 748	38 911	38 671	38 126	677	163	- 240	- 545
Selbständige	4 001	4 077	4 090	4 134	62	76	13	44
Arbeitnehmer	34 747	34 834	34 581	33 992	615	87	- 253	- 589
Registrierte Arbeitslose[8)]	3 889	3 852	4 060	4 383	- 210	- 37	208	323
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 380	2 320	2 498	2 755	- 224	- 60	178	257
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 508	1 532	1 563	1 628	13	24	31	65
Verdeckt Arbeitslose[9)]	1 810	1 760	1 749	1 612	- 121	- 50	- 11	- 137
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	978	1 015	1 061	1 040	5	37	46	- 21
in den neuen Bundesländern und Berlin	832	744	687	571	- 126	- 88	- 57	- 116
Gemeldete offene Stellen[8)10)]	514	506	451	351	58	- 8	- 55	- 100
	Quoten (vH)							
Arbeitslosenquote[8)11)]	*9,6*	*9,4*	*9,8*	*10,5*				
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit[12)]	*13,2*	*12,9*	*13,4*	*13,9*				
EU-standardisierte Erwerbslosenquote[13)]	*7,8*	*7,8*	*8,6*	*9,3*				

1) Jahresdurchschnitte. - 2) Eigene Schätzung. - 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept). - 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). - 6) Saldo der erwerbstätigen Einpendler aus dem Ausland / Auspendler in das Ausland. - 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept). - 8) Quelle: Bundesanstalt für Arbeit. - 9) Erläuterungen siehe Tabelle 26, Seite 137. - 10) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen. - 11) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). - 12) Registrierte (offene) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registrierten Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) plus offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept). - 13) Erwerbslose nach dem auf der Abgrenzung des ILO basierenden Konzepts der EU, bezogen auf alle Erwerbspersonen.

land hingegen betrug 4,13 Millionen Personen und nahm gegenüber dem Vorjahr merklich zu.

Anders als in den Vorjahren ging das geleistete **Arbeitsvolumen** mit 1,4 vH ähnlich stark zurück wie die Erwerbstätigkeit. Das **Angebot an gemeldeten Stellen** verringerte sich im Jahresmittel auf 351 000 Stellen und lag um 100 000 Stellen unter dem des Vorjahres.

219. Welche Bedeutung die zum 1. April 2003 in Kraft getretene Reform der **geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse** für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsvolumens hat, lässt sich noch nicht verlässlich abschätzen. Ende September 2003 lagen der nunmehr als zentrale Melde- und Einzugsstelle fungierenden Bundesknappschaft etwa 5,88 Mio Meldungen über geringfügig Beschäftigte vor, doch lässt sich diese Zahl konzeptionell nicht direkt mit den von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten Zahlen vergleichen, die sich im Vorjahresmonat auf 4,10 Millionen und im März 2003 auf 4,14 Millionen geringfügig Beschäftigte beliefen, denn die Bundesanstalt wies im Unterschied zur Bundesknappschaft bisher nicht alle geringfügig Beschäftigten, sondern nur geringfügig Beschäftigte ohne sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung aus. Die Differenz zwischen den Zahlen der Bundesknappschaft und denjenigen der Bundesanstalt für Arbeit ist daher nicht nur auf neue Stellen, die Ummeldung von Stellen mit Bruttoeinkommen zwischen dem alten und dem neuen, höherem Schwellenwert oder die Legalisierung bestehender Stellen zurückzuführen, sondern beruht zu einem ganz erheblichen Teil auch auf Nebenbeschäftigungen von Personen, die bereits eine

sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung ausüben. Derartige Nebenbeschäftigungen sind unter dem Gesichtspunkt der Steuer- und Abgabenbelastung nach der Reform wieder deutlich attraktiver geworden und werden von der Bundesanstalt für Arbeit erst seit April 2003 erfasst, die für den betreffenden Monat eine Zahl von 1,21 Millionen Personen mit geringfügig entlohnten Nebentätigkeiten ausweist. Gleichzeitig stieg gegenüber März 2003 die Zahl der geringfügig Beschäftigten ohne sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung um 152 000 Personen, wobei der größte Teil des Anstiegs auf die Ummeldung von Stellen zurückzuführen sein dürfte.

Betrachtet man, unter Berücksichtigung der eingeschränkten Vergleichbarkeit, die jeweiligen Anteile von Personen im Alter von mindestens 55 Jahren sowie von Personen jünger als 20 Jahre an allen geringfügig entlohnten Beschäftigten, so ergeben sich zumindest Hinweise für eine gewisse Strukturverschiebung. Ende September 2002 – zur Ausschaltung von Saisoneffekten ist ein Vergleich mit dem Vorjahresmonat statt mit den aktuelleren Daten für den März 2003 sinnvoll – betrug der Anteil der unter 25-Jährigen an den geringfügig entlohnten Beschäftigten ohne sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung 19,0 vH, von denen etwa drei Fünftel unter 20 Jahre alt und damit häufig Schüler waren. Ende September 2003 belief sich der Anteil der unter 25-Jährigen an allen geringfügig entlohnten Beschäftigten auf 19,8 vH, doch waren von ihnen etwas weniger als die Hälfte (46,5 vH) jünger als 20 Jahre. Bei Personen im Alter von mindestens 55 Jahren, viele von ihnen typischerweise Rentner oder Pensionäre, machte der Anteil an den erfassten geringfügig entlohnten Beschäftigten ohne sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung Ende September 2002 31,4 vH aus, während sich der entsprechende Anteil an allen geringfügig entlohnten Beschäftigten im September 2003 auf nur 25,0 vH belief. Dies stellt zumindest ein gewisses Indiz dafür dar, dass durch die Reform der Niedriglohnbereich für zusätzliche Personengruppen erschlossen wurde.

220. Die Zahl der **Erwerbspersonen** ging gegenüber dem Vorjahr deutlich zurück. Das Erwerbspersonenpotential hingegen stieg nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, im Jahresdurchschnitt um etwa 100 000 Personen. Dabei übertrafen in Westdeutschland die Effekte aus dem weiteren Anstieg der Erwerbsneigung der Frauen und ein positiver Saldo aus Wanderungen und Pendlern den alterungsbedingten Rückgang der Erwerbspersonenzahl. In Ostdeutschland hingegen hielten sich die gegenläufigen Effekte aus Demographie und Verhaltensänderungen in etwa die Waage, so dass der Hauptbeitrag zur Verringerung des Arbeitsangebots aus Wanderungsverlusten insbesondere gegenüber Westdeutschland und einem weiteren Anstieg des Pendlersaldos resultierte. Während sich im Jahr 2002 die Erwerbsquoten der Männer, bezogen auf die Zahl der Männer im erwerbsfähigen Alter, zwischen den beiden Gebietsständen kaum unterschieden, belegt bei den Frauen eine Erwerbsquote von 63,6 vH in Westdeutschland gegenüber einer Erwerbsquote von 72,6 vH in den neuen Bundesländern die weiterhin bestehenden merklichen Unterschiede in der Erwerbsneigung.

Arbeitslosigkeit weiter gestiegen

221. Nach einer starken Zunahme im ersten Quartal verlangsamte sich in den folgenden Quartalen der Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosigkeit und kam in der zweiten Jahreshälfte zum Stillstand (Schaubild 41). Im Jahresdurchschnitt stieg die Arbeitslosigkeit auf 4,38 Millionen Arbeitslose und lag damit um 323 000 Personen höher als im Vorjahr. Die **Arbeitslosenquote**, gemessen als Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen, stieg um 0,7 Prozentpunkte auf 10,5 vH. Die international vergleichbare standardisierte Erwerbslosenquote, bei der die Definition der Arbeitslosigkeit im Ergebnis enger abgegrenzt ist, nahm ebenfalls um 0,7 Prozentpunkte auf 9,3 vH zu und befand sich damit wie bereits im Vorjahr über dem Durchschnitt des Euro-Raums (Ziffer 122).

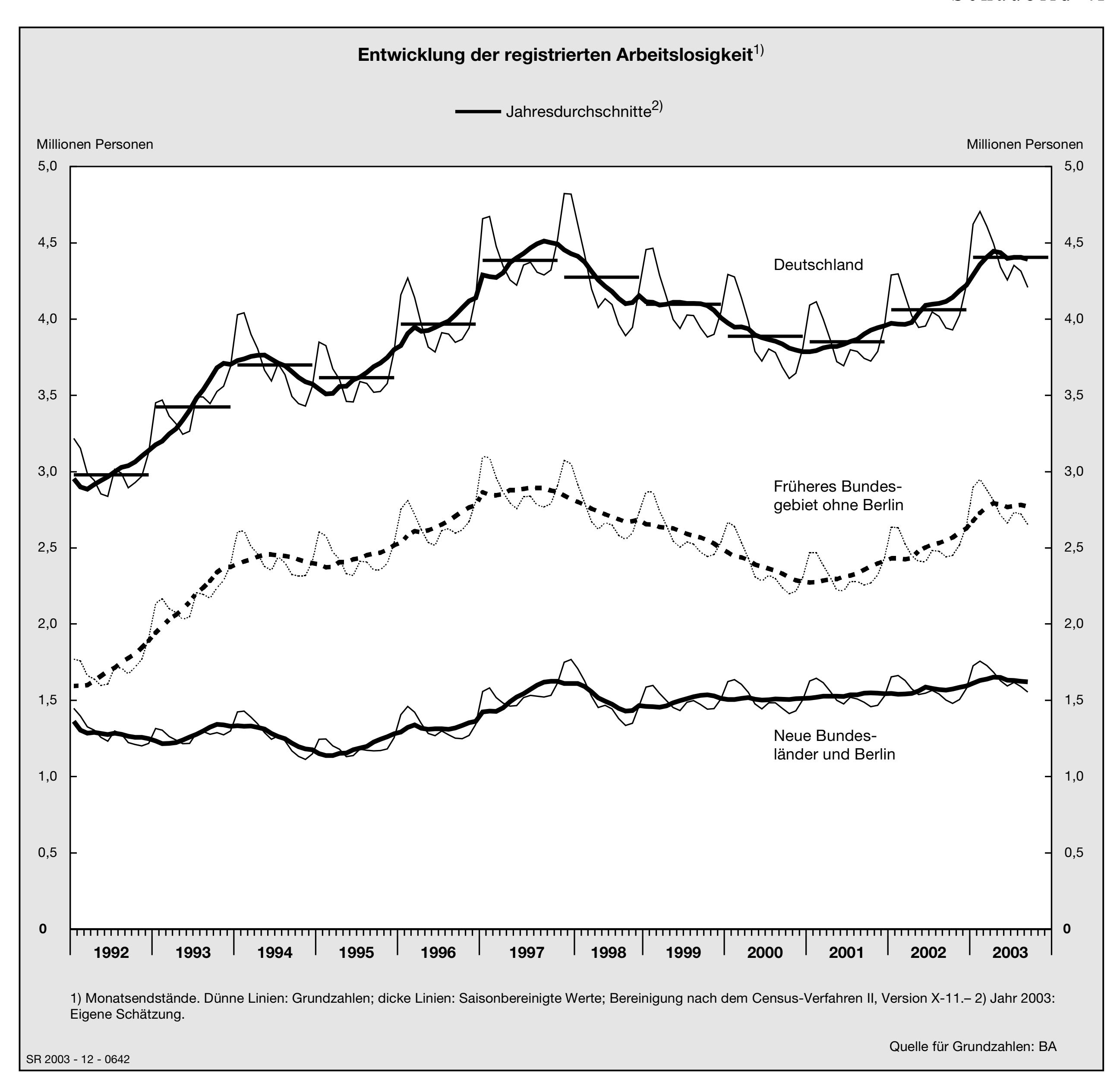
Die Arbeitslosenquote für Westdeutschland lag nach nationaler Abgrenzung bei 8,4 vH und damit um 0,8 Prozentpunkte höher als im Jahr 2002. In Ostdeutschland (einschließlich Berlin) ist sie mit 18,6 vH weiterhin mehr als doppelt so hoch; dort betrug die Zunahme gegenüber dem Vorjahr 0,9 Prozentpunkte.

Bei den Arbeitslosenquoten für Westdeutschland und Ostdeutschland ist zu berücksichtigen, dass in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit seit Jahresbeginn Berlin zu den neuen Bundesländern gezählt wird, wodurch die in der Vergangenheit immer wieder aufgetretenen Abgrenzungsprobleme in den Arbeitsamtsbezirken Berlins entfallen. Da die Arbeitslosenquote in Berlin höher als im Mittel des übrigen früheren Bundesgebiets, aber niedriger als im Mittel des Beitrittsgebiets ist, sind durch die Umstellung der Statistik die Arbeitslosenquoten in beiden Gebietsständen etwas niedriger als nach der alten Abgrenzung. Die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote ändert sich dadurch selbstverständlich nicht.

222. Für den September 2003 liegen detailliertere Informationen zur Struktur der Arbeitslosigkeit vor. Danach betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen 36,4 vH und lag damit leicht über dem Vorjahr. Arbeitslose älter als 55 Jahre, die 11,3 vH aller Arbeitslosen ausmachten, waren unter den Langzeitarbeitslosen mit einem Anteil von 17,0 vH deutlich überrepräsentiert, während Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung 34,4 vH aller Arbeitslosen und 36,1 vH aller Langzeitarbeitslosen stellen. Der Anteil von Arbeitslosen unter 25 Jahren belief sich auf 12,3 vH aller Arbeitslosen, wobei der Anteil der unter 20-Jährigen mit 2,2 vH weiterhin sehr niedrig war. Für die Langzeitarbeitslosigkeit haben Jüngere keine Bedeutung, der Anteil der unter 25-Jährigen betrug lediglich 2,6 vH.

223. In diesem Jahr verstärkten sich die **Abgänge aus der Arbeitslosigkeit**, insbesondere solche in sonstige Nichterwerbstätigkeit und in Selbständigkeit, weiter (Schaubild 42, Seite 136). Der Anstieg der Abgänge in sonstige Nichterwerbstätigkeit ist auf Nichterneuerung der Meldung, auf fehlende Mitwirkung und auf Austritte nach der vorruhestandsähnlichen Regelung des § 428 SGB III zurückzuführen. Die Zunahme der ersten beiden Gründe hat ihre Ursache insbesondere in den unter dem Schlagwort „Fördern und Fordern“ zusammengefassten höhe-

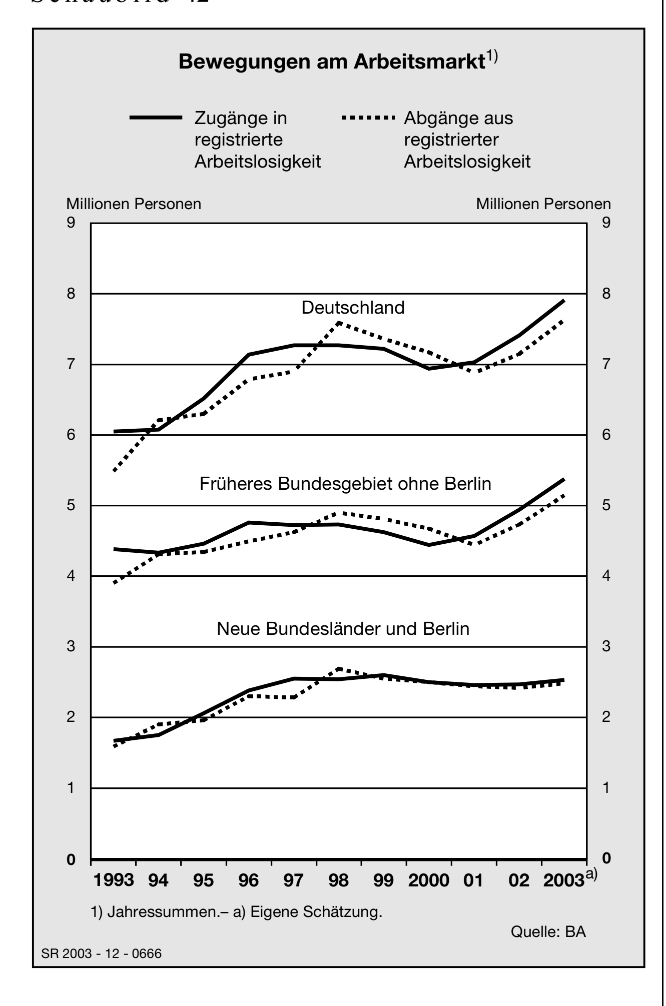
Schaubild 41



ren Anforderungen an die Mitwirkung und die Eigeninitiative der Arbeitslosen. Ein Indiz für die zumindest vorübergehende Abmeldung von Nichtleistungsempfängern ist zudem der Anstieg der Leistungsempfängerquote, die als der Anteil der arbeitslosen Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Eingliederungshilfe, nicht aber beispielsweise der Bezieher von Arbeitslosengeld gemäß § 428 SGB III (vorzeitiger Ruhestand), an allen registrierten Arbeitslosen definiert ist. Die Leistungsempfängerquote stieg von 78,8 vH im Jahr 2002 auf zuletzt 81,4 vH Ende August. Die Zunahme der Abgänge in Selbständigkeit kann durch die vermehrt in Anspruch genommene direkte Förderung regulärer Beschäftigung erklärt werden, mit der sowohl der Übergang in eine abhängige als auch in eine selbständige Beschäftigung unterstützt wird. Im Oktober lag der Teilnehmerbestand mit 296 000 Personen um 22,0 vH höher als im Vorjahr. Besonders stark ausgeweitet wurden Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (28,9 vH), das Überbrückungsgeld (19,7 vH) und der neu eingeführte Existenzgründungszuschuss, den im Oktober knapp 73 000 Personen in Anspruch nahmen.

In Übereinstimmung mit dem kräftigen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen gab es merklich mehr **Zugänge in Arbeitslosigkeit** aus Erwerbstätigkeit. Dies verdeutlicht, dass trotz des in einigen Monaten zu beobachtenden Rückgangs der saisonbereinigten Arbeitslosigkeit noch keine Entspannung am Arbeitsmarkt eintrat, zumal das Potential zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit, das sich aus den verschärften Anforderungen an die Mitwirkung der Arbeitslosen ergibt, zwar noch vorhanden, aber gleichwohl begrenzt ist.

Schaubild 42



224. Die **verdeckte Arbeitslosigkeit** sank, verstärkt durch ein kräftiges Umsteuern im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium, im Vergleich zum Vorjahr um 137 000 Personen auf 1,61 Millionen Personen; aufgrund des weiterhin fallenden Trends wurde gegen Ende des Jahres die Schwelle von 1,6 Millionen deutlich unterschritten (Tabelle 26). Zwar stieg die Inanspruchnahme der vorruhestandsähnlichen Regelung des § 428 SGB III auf 357 000 Personen. Dieser Anstieg wurde jedoch insbesondere durch eine deutliche Rückführung von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und „Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ sowie durch eine geringe Anzahl von Beziehern von Rente wegen Arbeitslosigkeit überkompensiert. Insgesamt sank die Zahl der in „Beschäftigungsschaffende Maßnahmen“ Tätigen um 27,5 vH, die Zahl der Teilnehmer an „Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Vollzeit“ um 27,7 vH und die Zahl der Bezieher von Rente wegen Arbeitslosigkeit um 10,4 vH im Vergleich zum Jahr 2002. Auch die Zahl der Kurzarbeiter ging leicht auf 202 000 Personen zurück.

Die im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission neu eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Personal-Service-Agenturen (PSA) und des Existenzgründungszuschusses („Ich-AG“) erfordern eine Überprüfung der bisherigen Abgrenzung der subventioniert Beschäftigten als Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit. Zu den subventioniert Beschäftigten zählt der Sachverständigenrat diejenigen Personen, deren verdeckte Arbeitslosigkeit sich wie etwa die der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Tätigen quantifizieren lässt (Anhang IV B), jedoch keine Personen, die durch die Förderung eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, wie beispielsweise die Empfänger einer Lohnsubvention. Da die in Personal-Service-Agenturen Beschäftigten und die Bezieher eines Existenzgründungszuschusses auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sind, werden auch sie nicht zu den verdeckt Arbeitslosen gezählt. Zusätzlich zu berücksichtigen wären hingegen die Teilnehmer an den von der Bundesregierung in diesem Jahr neu aufgelegten Programme gegen Langzeitarbeitslosigkeit („Arbeit für Langzeitarbeitslose“ für Arbeitslose ab 25 Jahren und „JUMP-Plus“ für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren). Die Programme befinden sich mit Teilnehmerzahlen um 1 800 beziehungsweise 9 600 (Stand Ende Oktober) gegenwärtig jedoch noch in der Anlaufphase, so dass stärkere Auswirkungen auf die verdeckte Arbeitslosigkeit gegebenenfalls erst im Jahr 2004 zu erwarten sind.

225. Eine Verzerrung bei der Erfassung der Arbeitslosigkeit ergibt sich auch dadurch, dass unter den registrierten Arbeitslosen Personen sind, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, keine Leistungen beziehen und sich nur zur Wahrung sozialrechtlicher Ansprüche arbeitslos melden, ohne aktiv eine Arbeit zu suchen. Während die verdeckt Arbeitslosen und die – allerdings nur schwer zu quantifizierende – Stille Reserve zur Zahl der registrierten Arbeitslosen hinzugerechnet werden müssen, um die tatsächliche Zahl der Arbeitssuchenden auszuweisen, müssten diese auf dem Arbeitsmarkt nicht aktiven, nur durch das Sozialrecht als arbeitslos registrierten Personen von der Zahl der registriert Arbeitslosen abgezogen werden. Auf der Basis einer Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, aus dem Jahr 2000 liegt ihr Anteil an allen Arbeitlosen bei rund 1 vH. Da dieser Personenkreis jedoch nur mit großer Ungenauigkeit bestimmt werden kann, unterbleibt eine Berücksichtigung bei der offenen Arbeitslosigkeit.

Berufsausbildungsstellenmarkt angespannt

226. Die Lage auf dem Berufsausbildungsstellenmarkt stellte sich aufgrund eines deutlich gestiegenen Bewerberüberhangs von 20 175 Personen noch angespannter dar als im Vorjahr und stieß erneut eine Diskussion über die Möglichkeiten einer staatlichen Intervention in Form einer Ausbildungsplatzabgabe an. Während die Bewerberzahlen leicht um 1,1 vH zunahmen, ging die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen deutlich um 6,7 vH zurück (Tabelle 27, Seite 138). Selbst in Westdeutschland, wo, mit Ausnahme der Jahre 1997 und 1998, seit der Vereinigung am Ende des Berufsberatungsjahres ein Stellenüberhang vorlag, ergab sich ein Bewerberüberhang von 8 273 Personen. In Ostdeutschland sank das

Tabelle 26

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland[1)]

Tausend Personen

Zeitraum[2)]	Offene und verdeckt Arbeitslose (2) + (3)	Registrierte (offene) Arbeitslose[4)]	Verdeckt Arbeitslose[3)]: zusammen (4) bis (11)	davon: Teilnehmer an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen[4)5)]	Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit[4)6)]	Teilnehmer an Deutsch-Sprachlehrgängen[4)]	Personen in vorzeitigem Ruhestand: Personen nach § 428 SGB III[7)]	Personen in vorzeitigem Ruhestand: Freistellungsphase Altersteilzeit[4)8)]	Personen in vorzeitigem Ruhestand: Altersrente wegen Arbeitslosigkeit[9)]	Leistungsempfänger nach § 126 SGB III[10)]	Kurzarbeiter: Arbeitslosenäquivalent[11)]	Nachrichtlich: Anzahl der Kurzarbeiter
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
							Deutschland					
1999	6 030	4 099	1 931	430	333	27	200	16	810	65	50	119
2000	5 699	3 889	1 810	316	324	28	192	32	797	75	46	86
2001	5 612	3 852	1 760	243	315	25	228	49	765	76	59	123
2002	5 810	4 060	1 749	193	300	24	294	61	705	85	88	207
2003	5 995	4 383	1 612	138	217	22	357	69	632	88	88	202
2002 1.Vj.	5 960	4 215	1 744	197	293	27	265	58	731	78	95	239
2.Vj.	5 756	4 009	1 747	185	309	23	286	59	714	86	85	216
3.Vj.	5 736	4 004	1 730	190	293	21	306	61	697	80	82	178
4.Vj.	5 784	4 013	1 773	198	303	24	319	64	679	96	88	194
2003 1.Vj.	6 280	4 582	1 699	157	264	27	332	67	660	91	100	222
2.Vj.	6 062	4 423	1 639	138	230	22	352	67	640	95	95	230
3.Vj.	5 869	4 299	1 569	133	197	19	368	70	620	86	76	172
4.Vj.	5 769	4 226	1 543	129	176	21	377	71	607	81	81	184
							Früheres Bundesgebiet ohne Berlin					
1999	3 577	2 604	973	67	182	20	107	12	511	38	36	90
2000	3 358	2 380	978	59	177	21	104	25	517	43	32	59
2001	3 335	2 320	1 015	53	169	19	134	39	514	45	43	94
2002	3 559	2 498	1 061	42	162	18	183	48	493	51	64	162
2003	3 795	2 755	1 040	30	124	17	227	54	463	55	70	165
2002 1.Vj.	3 636	2 584	1 052	44	155	21	162	46	503	47	75	198
2.Vj.	3 506	2 442	1 065	42	168	18	177	46	497	51	66	176
3.Vj.	3 511	2 461	1 050	42	159	16	191	48	490	49	55	128
4.Vj.	3 584	2 505	1 079	41	166	19	201	51	483	57	61	147
2003 1.Vj.	3 945	2 871	1 074	35	144	22	211	53	475	56	78	181
2.Vj.	3 823	2 766	1 057	31	132	18	222	52	467	58	77	190
3.Vj.	3 726	2 705	1 021	28	116	15	234	55	458	54	61	140
4.Vj.	3 688	2 678	1 010	27	104	16	240	56	452	52	63	150
							Neue Bundesländer und Berlin					
1999	2 453	1 495	958	363	151	6	93	5	299	27	14	29
2000	2 340	1 508	832	257	148	6	88	7	280	32	14	27
2001	2 276	1 532	744	190	146	6	94	10	251	32	16	29
2002	2 250	1 563	687	150	138	5	112	13	212	34	23	45
2003	2 199	1 628	571	108	92	5	131	15	169	33	18	37
2002 1.Vj.	2 325	1 632	693	154	138	6	103	13	228	32	20	41
2.Vj.	2 250	1 567	683	143	142	5	109	13	217	35	19	40
3.Vj.	2 224	1 543	681	148	134	4	115	13	207	31	27	50
4.Vj.	2 202	1 508	694	158	138	5	118	14	196	38	27	48
2003 1.Vj.	2 336	1 711	625	123	119	6	122	14	185	35	21	41
2.Vj.	2 239	1 658	581	107	98	5	130	14	173	37	18	39
3.Vj.	2 143	1 594	549	105	81	4	134	15	162	32	16	32
4.Vj.	2 081	1 548	533	102	72	5	137	15	155	29	18	34

1) Zu den Einzelheiten siehe Anhang IV B. - 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Jahreswerte aus gerundeten Quartalswerten berechnet. 4. Vierteljahr 2003 und Jahreswert 2003 eigene Schätzung. - 3) Einschließlich weiterer Personen in vorzeitigem Ruhestand (Empfänger von Altersübergangsgeld und Vorruhestandsgeld, im Jahr 1999: 527 Personen). - 4) Vierteljahresdurchschnitte aus Monatsendständen berechnet, wobei der Stand am Ende des letzten Monats des Vorquartals und am Ende des dritten Monats des Berichts'quartals jeweils zur Hälfte berücksichtigt werden. - 5) Neben den Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260 bis 271, 416 SGB III) sind auch die Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 bis 279, einschließlich § 415 SGB III bis 31.12.2002) und in beschäftigungsschaffenden Infrastrukturmaßnahmen (§ 279a SGB III) berücksichtigt. - 6) Erfasst nach dem Wohnortprinzip (ohne Einarbeitung). - 7) 58-jährige und ältere Leistungsempfänger, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen und nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 8) Personen in vorzeitigem Ruhestand, die sich in der Freistellungsphase Altersteilzeit befinden (nur von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Fälle). - 9) 60- bis unter 65-Jährige. Eigene Schätzung nach Angaben des BMWA, des VDR und der Bundesknappschaft; früheres Bundesgebiet und Berlin-West, neue Bundesländer und Berlin-Ost. - 10) Arbeitsunfähige Personen, die Leistungen empfangen, aber nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 11) Anzahl der Kurzarbeiter multipliziert mit ihrem durchschnittlichen Arbeitsausfall.

Quelle für Grundzahlen: BA

Tabelle 27

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland

		1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03
		Früheres Bundesgebiet								
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)								
Bei den Arbeitsämtern gemeldete Berufsausbildungsstellen ..	Personen	512 811	490 092	476 379	473 810	491 122	498 098	497 275	465 051	427 287
	vH[1]	*-8,7*	*-4,4*	*-2,8*	*-0,5*	*3,7*	*1,4*	*-0,2*	*-6,5*	*-8,1*
Bewerber	Personen	478 383	508 038	546 390	567 273	568 027	545 952	509 012	491 237	501 956
	vH[1]	*5,1*	*6,2*	*7,5*	*3,8*	*0,1*	*-3,9*	*-6,8*	*-3,5*	*2,2*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)								
Unbesetzte Berufsausbildungsstellen	Personen	43 231	33 866	25 217	22 873	22 748	24 906	23 618	17 123	13 994
Noch nicht vermittelte Bewerber	Personen	19 396	24 637	32 190	23 359	19 592	15 174	11 962	13 180	22 267
Stellenüberhang	Personen	23 835	9 229	-	-	3 156	9 732	11 656	3 943	-
Bewerberüberhang	Personen	-	-	6 973	486	-	-	-	-	8 273
		Neue Bundesländer[2]								
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)								
Bei den Arbeitsämtern gemeldete Berufsausbildungsstellen ..	Personen	120 129	119 040	131 036	130 480	138 129	127 344	133 773	121 093	119 373
	vH[1]	*-1,6*	*-0,9*	*10,1*	*-0,4*	*5,9*	*-7,8*	*5,0*	*-9,5*	*-1,4*
davon:										
betrieblich besetzbar[3]	Personen	99 072	98 254	98 162	92 495	86 932	87 854	87 342	76 619	72 416
	vH[1]	*4,4*	*-0,8*	*-0,1*	*-5,8*	*-6,0*	*1,1*	*-0,6*	*-12,3*	*-5,5*
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen[4]	Personen	21 057	20 786	32 874	37 985	51 197	39 490	46 431	44 474	46 957
Bewerber	Personen	191 692	208 754	226 028	229 293	234 621	224 396	228 785	220 156	217 615
	vH[1]	*12,0*	*8,9*	*8,3*	*1,4*	*2,3*	*-4,4*	*2,0*	*-3,8*	*-1,2*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)								
Unbesetzte Berufsausbildungsstellen	Personen	983	1 081	647	531	691	784	917	882	846
Noch nicht vermittelte Bewerber	Personen	5 566	13 821	15 231	12 316	9 773	8 468	8 500	10 203	12 748
Stellenüberhang	Personen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bewerberüberhang	Personen	4 583	12 740	14 584	11 785	9 082	7 684	7 583	9 321	11 902

1) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum. - 2) Bis 1995/96 einschließlich Berlin-Ost; ab 1996/97 einschließlich Berlin insgesamt. - 3) Durch die unterschiedliche Behandlung der außerbetrieblichen Ausbildungsstellen für Rehabilitanden 2000/2001 ist der Vorjahresvergleich eingeschränkt. - 4) Gemäß § 241 (2) SGB III (vorher § 40c AFG) einschließlich Berufsausbildungsstellen für Rehabilitanden (2001/2002), Gemeindeinitiativen Ost (1993 bis 1995), Lehrstelleninitiativen (1996 bis 1998), Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (ab 1999) und Ausbildungsplatzprogramm (ab 1999).

Quelle: BA

Verhältnis zwischen unbesetzten Berufsausbildungsstellen und der Zahl der noch nicht vermittelten Bewerber weiter von 0,09 im Berufsberatungsjahr 2001/2002 auf knapp 0,07 in diesem Jahr (Kasten 5). Gemäß dem jährlich von der Bundesregierung herausgegebenen Berufsbildungsbericht ist davon auszugehen, dass die Zahl der Ausbildungsplatzsuchenden in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2008 ansteigen wird, um dann in den folgenden Jahren wieder langsam abzufallen. In den neuen Bundesländern hingegen dürfte sich ab Mitte des Jahrzehnts der bisher geringfügige Rückgang der Bewerberzahlen beschleunigen.

Kasten 5

Der Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland

Wichtig zur Charakterisierung des Berufsausbildungsstellenmarkts sind die jeweiligen Merkmale der Auszubildenden und der Betriebe, einschließlich deren Ausbildungsverhalten, und die Eigenschaften der Ausbildungsverhältnisse wie beispielsweise deren Dauer oder die Höhe der Vergütungen. Da die betrachteten Kenngrößen noch nicht alle für das Jahr 2002 vorliegen, werden im Folgenden ergänzend auch Daten der Vorjahre verwendet. Im Jahr 2002 verfügten Auszubildende mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag am häufigsten über einen Realschulabschluss, und dies ist auch der am stärksten vertretene **Abschluss** in dem mit Abstand größten Ausbildungsbereich „Industrie und Handel“, in dem über die Hälfte aller betrachteten Personen eine Berufsausbildung aufnahmen (Tabelle 28). Im Handwerk hingegen, dem zweitgrößten Ausbildungsbereich, besaßen rund die Hälfte einen Hauptschulabschluss.

Tabelle 28

Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im Jahr 2002 in Deutschland nach Ausbildungsbereichen und Schulbildung der Auszubildenden

Schulische Vorbildung des Auszubildenden[1)]	Insgesamt		Davon im jeweiligen Ausbildungsbereich (vH)						
	Auszubildende	vH	Industrie und Handel[2)]	Handwerk	Landwirtschaft	Öffentlicher Dienst[3)]	Freie Berufe[3)]	Hauswirtschaft	Seeschifffahrt
Hauptschule ohne Abschluss .	15 855	*2,8*	*1,1*	*5,3*	*8,4*	*0,1*	*0,9*	*25,8*	*1,3*
Hauptschule mit Abschluss	175 286	*30,9*	*22,5*	*49,5*	*38,0*	*5,7*	*21,1*	*33,4*	*11,9*
Realschul- oder gleichwertiger Abschluss	208 755	*36,7*	*38,3*	*28,3*	*30,8*	*63,7*	*53,2*	*6,5*	*67,9*
Hochschul-/ Fachhochschulreife	77 423	*13,6*	*19,0*	*3,7*	*7,8*	*22,2*	*16,2*	*0,7*	*17,6*
Schulisches Berufsgrundbildungsjahr	14 050	*2,5*	*1,6*	*4,5*	*5,7*	*0,6*	*0,4*	*3,5*	*1,3*
Berufsfachschule	42 470	*7,5*	*10,9*	*3,5*	*0,7*	*3,8*	*4,0*	*6,1*	-
Berufsvorbereitungsjahr	12 082	*2,1*	*2,2*	*2,5*	*2,8*	*0,1*	*0,2*	*10,6*	-
Sonstige und ohne Angabe	22 161	*3,9*	*4,4*	*2,6*	*5,6*	*3,9*	*4,1*	*13,5*	-
Verteilung auf die Ausbildungsbereiche									
Auszubildende, insgesamt	568 082	X	305 003	177 042	14 169	14 680	52 160	4 869	159
Anteil in vH	*X*	*100*	*53,7*	*31,2*	*2,5*	*2,6*	*9,2*	*0,9*	*0,0*

1) Oder zuletzt erreichter Abschluss. - 2) Einschließlich Banken, Versicherungen, Gast- und Verkehrsgewerbe. Einschließlich neu abgeschlossener Anschlussverträge in Stufenausbildung. - 3) Ohne diejenigen Auszubildenden, deren Ausbildungsverträge nach dem Berufsbildungsgesetz bei anderen zuständigen Stellen (Kammern) außerhalb dieses Ausbildungsbereichs registriert werden.

Im Jahr 2002 betrug das durchschnittliche **Alter der Auszubildenden** mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag etwa 19 Jahre. Es hatte zwischen den Jahren 1970 und 1990 von knapp 17 Jahren auf 19 Jahre zugenommen und blieb seitdem, bedingt durch die kürzere Schuldauer in den neuen Bundesländern, unverändert auf diesem Niveau. Der Anstieg seit den siebziger Jahren wurde neben einer Verlängerung der Schulzeiten in der Sekundarstufe I durch einen höheren Anteil von Abiturienten sowie eine hohe Zahl von Absolventen beruflicher Vollzeitschulen verursacht. Betrachtet man einzelne Altersklassen, so war unter den neuen Auszubildenden, für die Altersangaben vorliegen, die am stärksten besetzte Altersklasse die der 17-Jährigen mit einem Anteil von 23,4 vH. Insgesamt waren nahezu drei Viertel dieser neuen Auszubildenden nicht älter als 19 Jahre.

Der Anteil der ausländischen Auszubildenden an allen Auszubildenden in den alten Bundesländern einschließlich Berlin sank von 8,7 vH im Jahr 1997 auf 6,8 vH im Jahr 2001, während es in den neuen Bundesländern fast keine ausländischen Auszubildenden gab. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung hingegen ging im gleichen Zeitraum nur unwesentlich von 9,0 vH auf 8,9 vH zurück.

Zahl und Inhalt der Ausbildungsberufe werden in unregelmäßigen Abständen an gewandelte Erfordernisse angepasst. Zur Zeit können Bewerber zwischen 350 Ausbildungsberufen wählen, von denen im abgelaufenen Jahr sieben neu hinzukamen und 21 überarbeitet wurden. Die überwiegende Zahl der Ausbildungsplätze wurde in Betrieben, einschließlich Verwaltungsbetrieben, angeboten; im Jahr 2002 betrug der Anteil der zu besetzenden nichtbetrieblichen Ausbildungsplätze 9,9 vH. Hinter dieser Zahl verbirgt sich eine beträchtliche Diskrepanz zwischen den alten Bundesländern, in denen er bei nur 4,5 vH lag, und den neuen Bundesländern mit 29,4 vH.

Der Umfang der **Ausbildungstätigkeit von Betrieben** lässt sich über das Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, ermitteln. Am Stichtag der Erhebung, dem 30. Juni 2001, betrug die Ausbildungsquote, das heißt der Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten, 4,9 vH. In den alten Bundesländern belief sich die durchschnittliche Ausbildungsquote auf 4,6 vH und nahm mit der Betriebsgröße tendenziell ab. In den neuen Bundesländern hingegen betrug sie 6,2 vH und stieg mit der Betriebsgröße. Systematische Unterschiede zwischen den Gebietsständen bestanden auch hinsichtlich der Ausbildungsberechtigung und der Ausbildungstätigkeit. Zwar waren unter den Betrieben mit Ausbildungsberechtigung die Anteile der tatsächlich ausbildenden Betriebe mit 54,5 vH in den alten und 55,5 vH in den neuen Bundesländern fast identisch, doch unterscheiden sich die jeweiligen Grundgesamtheiten: Während von den 1,67 Mio Betrieben in den alten Bundesländern 30,4 vH ausbildeten, aber 25,4 vH dies trotz einer Ausbildungsberechtigung nicht taten und 44,2 vH keine Ausbildungsberechtigung besaßen, war in den neuen Bundesländern der Anteil an den 467 000 Betrieben, die keine Ausbildungsberechtigung besaßen, mit 51,3 vH merklich höher; entsprechend bildeten dort nur 27,0 vH der Betriebe aus, während 21,7 vH trotz Ausbildungsberechtigung keine Auszubildenden beschäftigten.

Die **Dauer der Berufsausbildung** liegt je nach Ausbildungsordnung zwischen 24 Monaten und 42 Monaten. Die durchschnittliche voraussichtliche Dauer der im Jahr 2001 neu abgeschlossenen Verträge betrug unter Berücksichtigung der Möglichkeit zur Verkürzung der Ausbildung aufgrund bereits erworbener allgemeinbildender oder berufsbildender Abschlüsse, die von etwa 16 vH der neuen Auszubildenden wahrgenommen wurde, knapp drei Jahre. Die tarifliche **Ausbildungsvergütung** belief sich im Jahr 2002, jeweils gemittelt über Ausbildungsberufe und Ausbildungsjahre, in den alten Bundesländern auf 598 Euro und in den neuen Bundesländern auf 508 Euro. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Vergütungen über die Gebietsstände, die Ausbildungsberufe und die Ausbildungsjahre stark streuten: So betrug Ende des Jahres 2002 die monatliche Vergütung in den drei Ausbildungsjahren in der Bauwirtschaft (ohne kaufmännische Auszubildende) in Westdeutschland (ohne Berlin) 541 Euro, 840 Euro und 1 061 Euro, in Ostdeutschland hingegen 479 Euro, 668 Euro und 844 Euro. Demgegenüber wurden monatlich im Friseurhandwerk in Nordrhein-Westfalen in den drei Ausbildungsjahren 313 Euro, 425 Euro und 527 Euro und im Friseurhandwerk in Sachsen 195 Euro, 230 Euro und 320 Euro gezahlt. Im zeitlichen Verlauf lag die Zuwachsrate der Ausbildungsvergütungen meist etwas niedriger als die aller Tarifverdienste, nicht aber in den vergangenen drei Jahren in Westdeutschland. Die Stagnation in den alten Ländern im Jahr 1997 sowie die Rückgänge in den neuen Ländern in den Jahren 1997 und 1999 sind auf Kürzungen der Ausbildungsvergütungen in den gewerblichen Berufen des Bauhauptgewerbes zurückzuführen (Schaubild 43).

Im Jahr 2002 wurden gut 151 000 Ausbildungsverträge vorzeitig gelöst, das sind 24,1 vH der neu abgeschlossenen Verträge. Dabei war der Anteil der vorzeitig gelösten Verträge in den neuen Bundesländern mit 26,1 vH etwas höher als in den alten Bundesländern (23,5 vH). In der Hälfte der Fälle führte die Vertragslösung indes nicht zum endgültigen Abbruch der Berufsausbildung, sondern sie wurde in einem anderen Betrieb fortgesetzt; arbeitslos gemeldet waren nach dem Abbruch der Berufsausbildung 17 vH aller Abbrecher. Als häufigster Grund für die Lösung des Ausbildungsverhältnisses – bei der Umfrage waren Mehrfachnennungen von Gründen möglich – wurden von den Auszubildenden mit 70 vH betriebliche Gründe und unter diesen wiederum am häufigsten Konflikte mit Ausbildern und Vorgesetzten genannt, gefolgt von persönlichen Gründen mit 46 vH. Eine Fehleinschätzung in der Berufswahl hingegen gaben nur 34 vH der Auszubildenden als Grund für die Vertragslösung an.

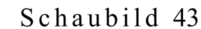


Schaubild 43

Entwicklung der Ausbildungsvergütung und der Tarifverdienste

Veränderung gegenüber dem Vorjahr

Tarifliche Ausbildungsvergütung[1)] Tarifverdienste in der Gesamtwirtschaft[2)]

Früheres Bundesgebiet

vH vH
10 8 6 4 2 0 -2
1994 95 96 97 98 99 2000 01 02

Neue Bundesländer

vH vH
10 8 6 4 2 0 -2
1994 95 96 97 98 99 2000 01 02

1) Veränderung der über die Ausbildungsberufe und Ausbildungsjahre gemittelten tariflichen Ausbildungsvergütungen.– 2) Veränderung der über die Tarifbereiche gemittelten Tarifverdienste (auf Monatsbasis) für alle Arbeiter und Angestellten.

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung, Deutsche Bundesbank

SR 2003 - 12 - 0648

Von denjenigen Auszubildenden, die im Jahr 2001 ihre Ausbildung erfolgreich abschlossen, wurden gemäß Hochrechnungen aus dem Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, in den alten Bundesländern 58,8 vH vom ausbildenden Betrieb übernommen. Die **Übernahmequote** stieg mit der Betriebsgröße: In Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten wurden mehr als drei Viertel der Auszubildenden übernommen, in Betrieben mit bis zu neun Beschäftigten hingegen weniger als die Hälfte. Mit mehr als 80 vH war die Übernahmequote besonders hoch in den Bereichen „Bergbau, Energie, Wasserwirtschaft“, „Investitionen und Gebrauchsgüter“ und im „Kredit- und Versicherungsgewerbe“. In den neuen Bundesländern lag die Übernahmequote bei nur 42,7 vH. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Übernahmequote bestand in den neuen Bundesländern nicht, aber auch dort war die Übernahmequote in den Bereichen „Investitionen und Gebrauchsgüter“ und im „Kredit- und Versicherungsgewerbe“ mit Werten jeweils über 70 vH überdurchschnittlich hoch. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen ist, dass in diesen Wirtschaftsbereichen die Auszubildenden nach der Ausbildung über ein besonders hohes unternehmensspezifisches Humankapital verfügen, das durch einen Wechsel des Arbeitgebers verloren ginge. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit meldeten sich im Jahr 2001 rund 22 vH der Absolventen einer dualen Ausbildung als arbeitslos, 16,9 vH in den alten und 39,6 vH in den neuen Bundesländern. Mögliche Erklärungen für die verbleibende Lücke zu den genannten Ausbildungsquoten sind der unmittelbare Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber, die Ableistung von Wehrdienst oder Zivildienst, die Aufnahme eines Studiums oder das (möglicherweise nur vorübergehende) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

227. Der bereits Anfang des Jahres 2003 absehbare Bewerberüberhang führte zu einer Reihe **arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen** der Bundesregierung speziell für Jugendliche. In einer Ausbildungsoffensive warben die Bundesregierung und die Wirtschaftsverbände für die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Um deren Attraktivität zu erhöhen, dehnte die Bundesregierung das Kreditprogramm „Kapital für Arbeit" der Kreditanstalt für Wiederaufbau, über das Unternehmen für die Einstellung eines Arbeitslosen, eines von Arbeitslosigkeit Bedrohten oder eines geringfügig Beschäftigten einen zinsvergünstigten Kredit in Höhe von bis zu 100 000 Euro beziehen können, auf die zusätzliche Einstellung von Auszubildenden aus. Das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)" wurde um berufsbezogene Sprachkurse für arbeitslose Jugendliche ausländischer Abstammung mit Defiziten in der deutschen Sprache ergänzt. Außerdem sollten die Qualifizierungsmaßnahmen für noch nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche praxisnäher gestaltet und intensiviert werden. Allerdings läuft die Förderung von Neufällen zum Ende des Jahres 2003 aus.

Als weitere Maßnahme für arbeitslose Jugendliche initiierte die Bundesregierung zum 1. Juli 2003 das Programm JUMP-Plus, das bis Ende 2004 befristet ist. Die Zielgruppe sind jugendliche Sozialhilfebezieher und Arbeitslosenhilfebezieher im Alter von 15 bis 25 Jahren in strukturschwachen Regionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, die bereits langzeitarbeitslos sind oder dies zu werden drohen. Durch das Programm sollen 100 000 Jugendliche in Beschäftigung oder eine Qualifizierungsmaßnahme vermittelt werden. Das Finanzvolumen von 330 Mio Euro dient sowohl der Finanzierung des dazu benötigten Personals als auch der Förderung kommunaler Eingliederungsmaßnahmen.

Wie insbesondere von Unternehmensverbänden gefordert, wurden zusätzlich auf zwei Jahre verkürzte praxisbezogene Ausbildungsgänge geschaffen. Sie sollen eine Alternative für diejenigen bieten, die Schwierigkeiten insbesondere mit dem in den Berufsschulen vermittelten Theorieteil der traditionellen Ausbildungsgänge haben.

Arbeitsmarktreformen und die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

228. Seit November 2002 wurde zur Reform des Arbeitsmarktes eine ganze Reihe von Gesetzen beschlossen oder als Entwürfe in die parlamentarischen Beratungen eingebracht. Sie betreffen insbesondere die Lohnersatzleistungen, die Arbeitsverwaltung einschließlich des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, den Kündigungsschutz und den Niedriglohnbereich (Tabelle 29).

Reform der Lohnersatzleistungen

229. Bereits aus den noch Ende des Jahres 2002 verabschiedeten **„Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt"** („Hartz-I" und „Hartz-II") ergaben sich einige Änderungen der Lohnersatzleistungen. So wurden die Dynamisierung des Arbeitslosengelds, der Arbeitslosenhilfe und des Unterhaltsgelds, das heißt die jährliche Anpassung des für die Höhe dieser Leistungen maßgeblichen Bemessungsentgelts an die Entwicklung der Löhne und Gehälter, abgeschafft. Weiterhin entfiel das Anschlussunterhaltsgeld, das im Anschluss an eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung bei fehlendem oder nur noch kurzem Anspruch auf Arbeitslosengeld gezahlt wurde; die Bezugsdauer von Unterhaltsgeld wird nun hälftig auf die Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld angerechnet. Seit dem 1. Juli 2003 sind Arbeitnehmer außerdem verpflichtet, sich bereits dann als arbeitssuchend zu melden, wenn sie den Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses kennen, um so die Chancen einer raschen Vermittlung auf eine neue Stelle zu erhöhen. Erfolgt die Meldung später als eine Woche nach dem Zeitpunkt, zu dem der Arbeitnehmer von der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erfährt, so wird das Arbeitslosengeld in Abhängigkeit von der Höhe des Anspruchs gekürzt. Ferner wurden die Möglichkeiten des Arbeitsamts zur Verhängung differenzierter Sperrzeiten erweitert und die Beweislast umgekehrt, so dass nun der Arbeitslose nachweisen muss, dass er die Arbeitslosigkeit nicht selbst verschuldet beziehungsweise die Aufnahme einer Tätigkeit nicht schuldhaft verhindert hat; bisher musste das Arbeitsamt den umgekehrten Nachweis erbringen. Die höhere Flexibilität in der Handhabung von Sperrzeiten und die erhöhten Anforderungen der Arbeitsämter an die Mitwirkung und die Eigeninitiative der Arbeitslosen führten zu einem deutlichen Anstieg der Sperrzeiten. Während im Jahr 2002 insgesamt 85 000 Sperrzeiten wegen der Ablehnung einer Beschäftigung oder einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme sowie wegen Abbruchs einer solchen Maßnahme verhängt wurden, belief sich die entsprechende Zahl der bis Ende Oktober dieses Jahres verhängten Sperrzeiten bereits auf 132 000.

Als weitere Maßnahme wurden die Vermögensfreibeträge bei der Arbeitslosenhilfe von 520 Euro auf 200 Euro pro Lebensjahr für Alleinstehende und von 1 040 Euro auf 400 Euro für Verheiratete und Partner in eheähnlichen Gemeinschaften oder Lebenspartnerschaften gesenkt. Für Personen, die im Januar des Jahres 2003 mindestens 55 Jahre alt waren, gelten aus Gründen des Vertrauensschutzes indes dauerhaft weiterhin die alten Freibeträge. Schließlich wurde noch der Mindestfreibetrag für das anzurechnende Einkommen des Partners – grundsätzlich wird dessen hypothetischer Anspruch auf Arbeitslosenhilfe als Freibetrag angesetzt – auf 80 vH des steuerlichen Existenzminimums gesenkt. Im Gegensatz zu den Vermögensgrenzen führt ein Überschreiten dieser Einkommensgrenzen nicht zum Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe, sondern lediglich zur vollen Verrechnung des die Freibeträge übersteigenden Einkommens mit dem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe.

Tabelle 29

Gesetze zur Reform des Arbeitsmarkts

Gesetz	Wichtige Inhalte
vom Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossen	
„Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz I")	Einrichtung von Personal-Service-Agenturen, Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes Änderungen im Leistungsrecht (Wegfall der Dynamisierung, Flexibilisierung der Sperrzeiten, leichte Verschärfung der Zumutbarkeit) Einführung von Bildungsgutscheinen
„Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz II")	Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) Einführung einer Gleitzone Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen
dem Bundesrat vorgelegt, nicht zustimmungspflichtig	
„Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt"	Reform des Kündigungsschutzes Anhebung der maximalen Befristungsdauer bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen in neu gegründeten Unternehmen Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds
„Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen" („kleine Handwerksnovelle")	Ausübung einfacher Tätigkeiten, die nicht zum Kernbereich eines Handwerks gehören, durch Nichthandwerksbetriebe
„Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz III")	Reform der Bundesanstalt für Arbeit
dem Bundesrat vorgelegt, zustimmungspflichtig	
„Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften" („große Handwerksnovelle")	Verringerung der Zahl der Gewerbe mit Meisterzwang Erleichterung der Übernahme eines Handwerksbetriebs durch erfahrene Gesellen Aufgabe des Inhaberprinzips
„Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz IV")	Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II

Im Rahmen des im Bundesrat nicht zustimmungspflichtigen „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt" wird die maximale **Bezugsdauer von Arbeitslosengeld**, die in Abhängigkeit vom Lebensalter und den Beitragszeiten bis zu 32 Monate betragen konnte, auf maximal 18 Monate für Personen mit einem Alter von mindestens 55 Jahren und auf 12 Monate für alle übrigen Personen begrenzt. Zwar soll das Gesetz zum 1. Januar 2004 in Kraft treten, doch werden die verkürzten Bezugsdauern aufgrund einer mit dem Vertrauensschutz der Versicherten begründeten 25-monatigen Übergangsfrist erst im Jahr 2006 und auch dann nur für Neufälle wirksam. Die Einsparungen und Anreizeffekte, die sich aus diesem auch vom Sachverständigenrat angemahnten Reformschritt ergäben (JG 2002 Ziffer 441), entlasten somit erst mittelfristig den Arbeitsmarkt.

230. Durch das vom Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2003 beschlossene und im Bundesrat nicht zustimmungspflichtige „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz-III") ergeben sich beim Arbeitslosengeld, das fortan als **Arbeitslosengeld I** bezeichnet wird, nur geringfügige Änderungen; so entfällt ab dem Jahr 2005 der Abzug der Kirchensteuer bei der Berechnung des individuellen Bemessungsentgelts, aus dem der Anspruch auf Arbeitslosengeld ermittelt wird, da nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass in Zukunft eine deutliche

Mehrheit der Bezieher von Arbeitslosengeld Mitglied einer Kirchensteuer erhebenden Kirche ist. Diese Änderung erhöht den durchschnittlichen Leistungsanspruch und kann damit die in bestimmten Fällen leistungsmindernde Wirkung einer Reihe weiterer, verwaltungsvereinfachender Änderungen bei der Berechnung des Arbeitslosengelds ausgleichen (§§ 130 ff. SGB III). Außerdem soll das Unterhaltsgeld nun gänzlich im Arbeitslosengeld aufgehen, so dass auch bei der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung Arbeitslosengeld I gezahlt wird und diese nicht mehr zu einer Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I führt (JG 2002 Ziffer 441).

231. Deutlich weitergehende Änderungen bei den Lohnersatzleistungen sind mit dem im Bundesrat zustimmungspflichtigen „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-IV“) geplant, das zusammen mit dem Hartz-III-Gesetz vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde, bei der Bundesratsmehrheit aber in wichtigen Teilen auf Ablehnung stößt. Hauptgegenstand des Hartz-IV-Gesetzes ist die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum **Arbeitslosengeld II**, einer neuen einheitlichen Leistung für all diejenigen, die bedürftig und erwerbsfähig, aber nicht erwerbstätig sind. Das Arbeitslosengeld II soll in einem eigenen, neu geschaffenen Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) geregelt werden. Die Leistungen für nicht erwerbsfähige Haushaltsangehörige der Bezieher von Arbeitslosengeld II werden im Gesetz als Sozialgeld bezeichnet (§ 28 SGB II), doch im Folgenden wird vereinfachend nur die Bezeichnung Arbeitslosengeld II verwendet. Die neue Sozialhilfe hingegen, künftig im ebenfalls neu geschaffenen, das Bundessozialhilfegesetz ersetzenden Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XII) geregelt, wird nur noch an bedürftige Personen gezahlt, die zwar noch im erwerbsfähigen Alter sind, aber zumindest vorübergehend keine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, beispielsweise Bezieher einer Zeitrente wegen Erwerbsminderung, längerfristig Erkrankte oder in Einrichtungen betreute Menschen. Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung beziffert ihre Zahl auf etwa 200 000 Personen, zu denen noch einmal etwa 1 Million weitere nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte, insbesondere behinderte und pflegebedürftige Personen, hinzuzurechnen sind. Bedürftige Personen im Alter von mindestens 65 Jahren schließlich erhalten weiter die bereits existierenden Leistungen der Grundsicherung (JG 2001 Ziffer 253). Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II handelt es sich demnach um die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe, soweit sie bedürftig nach den Kriterien des Arbeitslosengelds II sind, und die erwerbsfähigen Bezieher von Sozialhilfe. Das Vorliegen von Erwerbsfähigkeit orientiert sich dabei an den rentenrechtlichen Bestimmungen (SGB VI), das heißt als erwerbsfähig soll gelten, wer gegenwärtig oder voraussichtlich innerhalb von sechs Monaten mindestens drei Stunden täglich einer Beschäftigung nachgehen kann. Geplant ist, diese neue Leistung ab dem 1. Juli 2004 an voraussichtlich 4,3 Millionen Personen in 2,1 Millionen Haushalten auszuzahlen (gemäß Berechnungen der „Arbeitsgruppe ‚Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe‘ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“). Als voll erwerbsfähig gelten davon etwa 2,4 Millionen Personen, weitere 400 000 Personen sind, beispielsweise wegen einer häuslichen Bindung, eingeschränkt verfügbar. Zuständig für die Betreuung soll die künftige Bundesagentur für Arbeit, das heißt die Bundesanstalt für Arbeit nach Umsetzung der im Hartz-III-Gesetz geregelten Neuorganisation, sein.

232. Bei der Bestimmung der Bedürftigkeit soll die Anrechnung von Vermögen nach den oben genannten Grenzen der Arbeitslosenhilfe, die Berücksichtigung eines Partnereinkommens nach den Regeln der bisherigen Sozialhilfe erfolgen. Letzteres führt dazu, dass voraussichtlich etwa ein Fünftel der bisherigen Empfängerhaushalte von Arbeitslosenhilfe keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben. Bei zur Altersvorsorge bestimmtem Vermögen soll ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von nochmals 200 Euro pro Lebensjahr gewährt werden. Für den Haushaltsvorstand ist sowohl beim Arbeitslosengeld II als auch bei der neuen Sozialhilfe ein Regelsatz von 345 Euro in den alten und 331 Euro in den neuen Bundesländern vorgesehen. Dieser ist höher als der durchschnittliche Regelsatz der Sozialhilfe in ihrer bisherigen Form, enthält aber eine Pauschale für die bisher zusätzlich auf Einzelantrag gewährten einmaligen Leistungen, die bis auf wenige Ausnahmetatbestände durch die Pauschalen abgegolten sein sollen. Diese vorgesehene Pauschalierung ist sinnvoll, weil sie den Verwaltungsvollzug vereinfacht und bei den Leistungsempfängern die Anreize zu eigenständigem Wirtschaften stärkt. Des Weiteren soll wie bisher die angemessene Warmmiete erstattet werden; ein Anspruch auf Wohngeld, der bisher verwaltungsintern verrechnet wurde, besteht hingegen nicht mehr. Für Haushaltsangehörige ist geplant, sie zukünftig in zwei statt bisher vier Altersgruppen zusammenzufassen.

233. Empfängern von Arbeitslosengeld II, die zuvor Arbeitslosengeld I bezogen haben, soll ergänzend ein zweijähriger Zuschlag gezahlt werden. Im ersten Jahr beträgt dieser zwei Drittel der Differenz zwischen dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld I, zuzüglich eines eventuellen Anspruchs auf Wohngeld, und dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II, jedoch nicht mehr als 160 Euro für Alleinstehende und 320 Euro für Verheiratete; darüber hinaus wird ein Zuschlag von 60 Euro für jedes Kind gewährt. Im zweiten Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II halbieren sich die Höchstgrenzen und der Zuschlag, der somit noch ein Drittel der genannten Differenz beträgt. Alle Empfänger von Arbeitslosengeld II sollen in der Gesetzlichen Krankenversicherung mit einer monatlichen Pauschalprämie von 110 Euro, in der Sozialen Pflegeversicherung mit 13 Euro sowie in der Gesetzlichen Rentenversicherung über den Mindestpflichtbeitrag, der zuletzt 78 Euro betrug (und jährlich mit der Entwicklung der Rentenversicherungsbeiträge angepasst wird) versichert werden. Die entsprechenden Ausgaben trägt ebenfalls der Bund. Da gegenwärtig rund 70 vH der Arbeitslosenhilfebezieher monatlich nicht

mehr als 600 Euro und etwa 96 vH monatlich nicht mehr als 900 Euro an Arbeitslosenhilfe erhalten und sich zuletzt die Krankenkassenbeiträge an der tatsächlich gezahlten Unterstützungszahlung bemaßen, dürfte der durchschnittlich für einen Empfänger von Arbeitslosenhilfe geleistete Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung niedriger als die Pauschalbeträge sein, so dass sich die Einnahmesituation der Gesetzlichen Krankenkassen durch die Umstellung auf Pauschalzahlungen nicht wesentlich verschlechtert sondern vermutlich sogar verbessert.

234. Auch bei der **Zumutbarkeit** von angebotenen Stellen ist eine Anpassung an die Bestimmungen der bisherigen Sozialhilfe geplant. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II soll nunmehr unabhängig von ihrer Qualifikation und ihrem früheren Beruf jede Art von Arbeit zumutbar sein, insbesondere auch eine geringfügige Beschäftigung; Bedingung ist jedoch, dass das Arbeitsentgelt nicht unterhalb des für die Tätigkeit maßgeblichen Tariflohns oder, wenn keine tarifvertragliche Regelung existiert, nicht unterhalb des ortsüblichen Lohns liegt. Als unzumutbar gelten soll eine Stelle ferner bei zu hoher körperlicher Belastung oder wenn die Betreuung und Erziehung von Kindern beziehungsweise die Pflege von Angehörigen nicht mehr sichergestellt ist; bei Kindern von mindestens drei Jahren soll eine Tätigkeit dann als zumutbar gelten, wenn die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege sichergestellt ist. Wird eine angebotene zumutbare Stelle abgelehnt, kann nach der Reform das Arbeitslosengeld II um 30 vH gekürzt und der Zuschlag für vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld I ganz gesperrt werden. Bei Jugendlichen unter 25 Jahren ist vorgesehen, dass das Arbeitslosengeld II für bis zu drei Monate sogar ganz gestrichen werden kann. Bei der Ablehnung von Eingliederungsmaßnahmen oder bei fehlender Eigeninitiative wären für die Bezieher von Arbeitslosengeld II ebenfalls Kürzungen möglich.

235. Um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zusätzlich zu erhöhen, sollen gemäß § 30 SGB II die **Freibeträge** für Erwerbseinkommen geändert werden (JG 2002 Ziffer 444). Der Basisfreibetrag, bis zu dem Einkommen nicht angerechnet wird, beträgt nach der Reform 20 vH des neuen, höheren Regelsatzes und liegt damit nur leicht unterhalb des alten Basisfreibetrags, der 25 vH des bisherigen Regelsatzes beträgt. Die Verbleibsrate für das diesen Basisfreibetrag übersteigende Einkommen soll sich weiterhin auf 15 vH belaufen, doch der maximale Freibetrag für die Anrechnung von Erwerbseinkommen, der in der bisherigen Sozialhilfe 148 Euro in den alten und 143 Euro in den neuen Bundesländern, das heißt 50 vH des jeweiligen Eckregelsatzes von 295 Euro beziehungsweise von 285 Euro beträgt (Stand 1. Juli 2003), steigt durch die Reform nun mit der Haushaltsgröße: Er beginnt mit einem Satz von 45 vH des neuen Regelsatzes für Alleinstehende, steigt auf 50 vH bei Zweipersonenhaushalten und wächst für jede weitere im Haushalt lebende Person um 10 Prozentpunkte bis zu einer Grenze von 80 vH. Darüber hinaus soll für eine Dauer von bis zu zwei Jahren ein als Einstiegsgeld bezeichneter und als Ermessensleistung ausgestalteter befristeter Arbeitnehmerzuschuss gewährt werden können, dessen Bemessung vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung festgelegt wird und sich an der Dauer der Arbeitslosigkeit sowie der Größe der Bedarfsgemeinschaft zu orientieren hat (§ 29 Absatz 3 SGB II).

236. Der Erhöhung der Arbeitsanreize und der Vermeidung des Sozialhilfebezugs von Familien mit Kindern soll auch der **Kinderzuschlag** in Höhe von bis zu 140 Euro je Kind dienen (§ 6a Bundeskindergeldgesetz). Er soll zusätzlich zum Kindergeld für eine Dauer von bis zu drei Jahren an Personen mit im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern gezahlt werden, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht, und ist so ausgestaltet, dass erstens nur diejenigen den Zuschlag erhalten, die nur infolge des Kindes einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, und zweitens der Zuschlag das Einkommen des Haushalts so weit erhöht, dass kein Anspruch auf Arbeitslosengeld II mehr besteht. Der Kinderzuschlag soll sich bei Vorliegen von Vermögen oder Einkommen des Kindes eins zu eins sowie mit steigendem elterlichem Einkommen mit Transferentzugsraten von 70 vH bei Erwerbseinkommen und wiederum 100 vH bei sonstigem Einkommen mindern. Vorgesehen ist, dass ebenso wie das Kindergeld selbst auch der Kinderzuschlag durch die Bundesagentur für Arbeit aus Mitteln und im Auftrag des Bundes gezahlt wird.

237. Als Alternative zu der im Hartz-IV-Gesetz vorgesehenen Art der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde vom Bundesland Hessen und der Bundestagsfraktion der CDU/CSU der Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen“ („Hessen-Modell“) in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, durch das die bisher im Bundessozialhilfegesetz oder dem dritten Buch des Sozialgesetzbuches definierten Leistungen in einem neuen, zwölften Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XII) zusammengefasst würden. Wichtige Unterschiede zwischen der darin definierten „Hilfe zur Existenzsicherung“, die für erwerbsfähige Bezieher die bisherige Hilfe zum Lebensunterhalt und die Arbeitslosenhilfe ersetzt, und dem Arbeitslosengeld II finden sich bei der Trägerschaft, den Anspruchsvoraussetzungen, der Berücksichtigung von Erwerbseinkommen und den Pflichten des Beziehers.

Träger der Hilfe zur Existenzsicherung sind nach diesem Entwurf an Stelle der Bundesagentur für Arbeit die Kommunen in der Form der kreisfreien Städte und der Landkreise; ihre adäquate Ausstattung mit den benötigten finanziellen Mitteln soll grundgesetzlich verankert werden. Vorgesehen ist, dass die Träger nicht nur für die Abwicklung der Leistungen, sondern auch für die Vermittlung in Erwerbstätigkeit zuständig sind und darüber hinaus unmittelbar oder über Dritte Arbeitsgelegenheiten oder „Hilfen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ anbieten sollen, beispielsweise Praktika oder Qualifizierungsmaßnahmen, die die Leistungsbezieher wahrnehmen müssten, um ihren Anspruch auf Hilfe zur Existenzsicherung zu erhalten. Das Existenzgrundlagengesetz legt besonderen Wert auf den Übergang der

Leistungsbezieher in eine sozialversicherungspflichtige Vollzeittätigkeit oder eine selbständige Tätigkeit: So ist geplant, dass Teilzeitbeschäftigte, die aufgrund ihres Einkommens weiterhin Anspruch auf Hilfe zur Existenzsicherung haben, an den Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen müssen, um ihren Anspruch zu wahren. Des Weiteren sollen Einkommen unter 400 Euro, typischerweise Entgelte aus einer geringfügig entlohnten Beschäftigung, voll auf die Hilfe zur Existenzsicherung angerechnet werden, das heißt, die Transferentzugsrate beträgt in diesem Einkommensbereich 100 vH. Bei darüber hinausgehendem Einkommen sollen die Anrechnungsregeln, die im Gesetzentwurf als Lohnfreistellung bezeichnet werden, hingegen großzügiger ausgestaltet werden als im Status quo: Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1 100 Euro wird das über 400 Euro hinausgehende Einkommen nur hälftig und danach zu 85 vH auf die Hilfe zur Existenzsicherung angerechnet, und erst ab einem Bruttoeinkommen von 2 200 Euro setzt wieder die vollständige Anrechnung ein. Ferner sieht das Existenzgrundlagengesetz noch eine in einem eigenen Gesetz geregelte Hilfe für Niedrigeinkommensbezieher vor, die keinen Anspruch auf die Hilfe zur Existenzsicherung haben; die Leistung wird als Lohnzuschlag bezeichnet und soll für den Transferentzug die gleichen Regeln aufweisen wie die Lohnfreistellung.

238. Die unterschiedlichen Anreizwirkungen der beiden Vorschläge lassen sich über einen Vergleich der Grenzbelastungen, die für einen (potentiellen) Empfänger der jeweiligen Leistung entstünden, veranschaulichen. Diese Darstellungsform hat der Sachverständigenrat auch für seinen im Jahresgutachten 2002 entwickelten Vorschlag zur Reform der Sozialhilfe verwendet (JG 2002 Kasten 11). Der jeweils als Referenzmaßstab abgetragene Status quo enthält noch nicht die Auswirkungen der zum 1. April dieses Jahres in Kraft getretenen Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und der gleichzeitig eingeführten Gleitzone. Diese Reformen haben zur Folge, dass sich gegenüber dem Rechtsstand vor dem 1. April die Geringfügigkeitsschwelle nicht nur von 325 Euro nach rechts verschiebt, sondern dass sie aufgrund der niedrigeren Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in der Gleitzone auch weniger stark ausgeprägt ist. Umgekehrt ist jedoch im Bereich der Gleitzone aufgrund der aus Sicht des Arbeitnehmers steigenden effektiven Beitragssätze zur Sozialversicherung die Transferentzugsrate geringfügig höher. Auf eine Darstellung der Grenzbelastungen gemäß dem Rechtsstand vom 1. April 2003 wird jedoch verzichtet: Die beiden Effekte zeigen sich auch beim Arbeitslosengeld II, da die dort vorgenommenen Änderungen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen nicht das Anrechnungsprinzip, sondern nur die dabei relevanten Einkommensgrenzen betreffen (Schaubild 44 und 45), so dass zumindest im Einkommensbereich der Gleitzone der Verlauf der Grenzbelastung ganz ähnlich wie im Status quo ist. Aufgrund der höheren Zuverdienstgrenzen wird beim Arbeitslosengeld II der Bereich, ab dem eine konfiskatorische Transferentzugsrate von 100 vH einsetzt, jedoch kleiner. Dies gilt sowohl für Alleinstehende als auch für Mehrpersonenhaushalte. Bei Haushalten mit Kindern, für die Kindergeld gezahlt wird, ist darüber hinaus noch der Kinderzuschlag zu berücksichtigen. Die hohen Grenzbelastungen, die sich bei den für die Berechnungen gewählten Einkommensintervallen auf bis zu 186 vH belaufen, resultieren daraus, dass bei dem Erwerbseinkommen, bei dem der Anspruch auf den Kinderzuschlag endet, dieser erst auf rund 40 Euro abgeschmolzen ist.

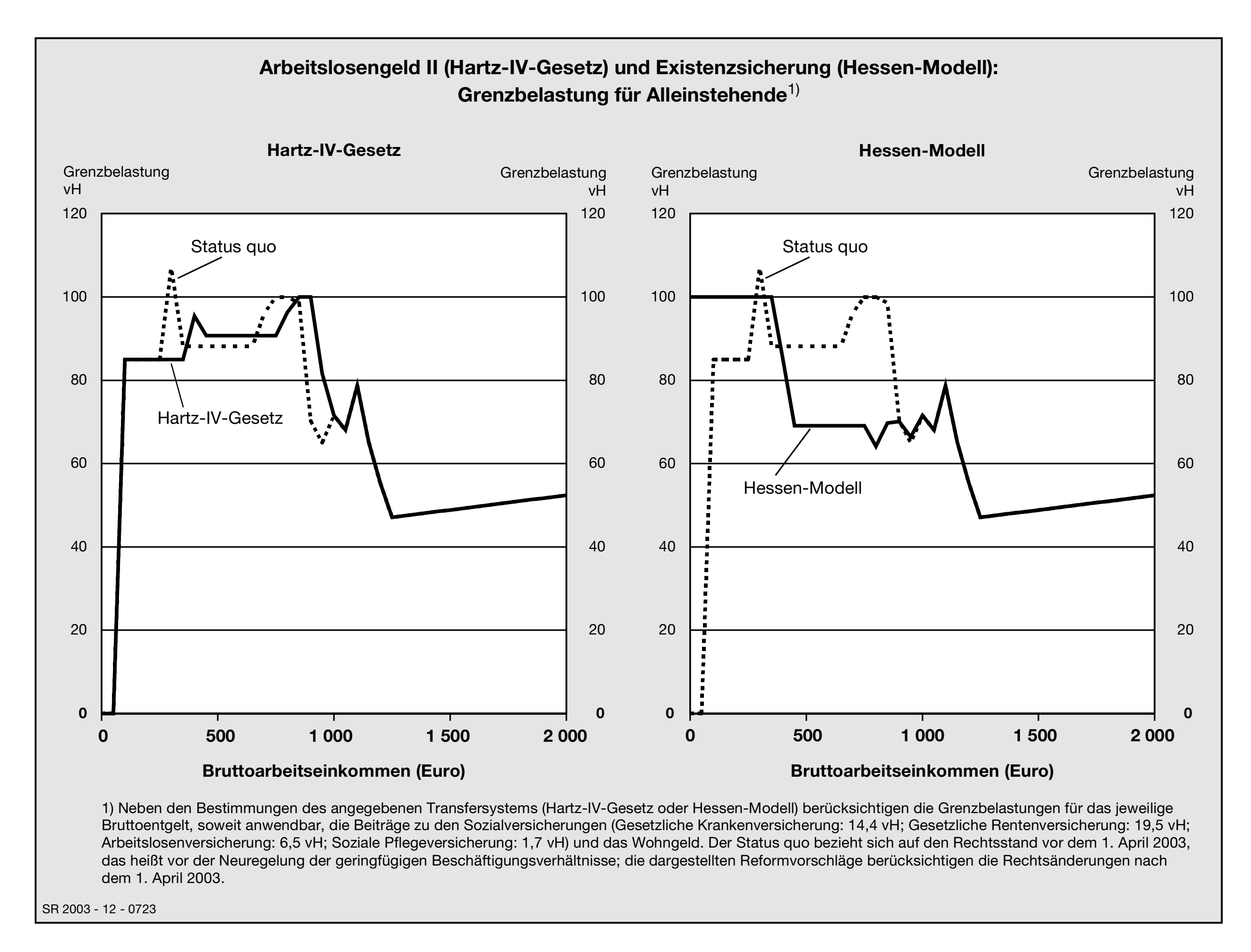
Ein gänzlich anderes Verlaufsmuster der Grenzbelastungen findet sich beim Hessen-Modell (Schaubild 44 und 45). Da das Existenzgrundlagengesetz die Höhe der Eckregelsätze den Ländern überlässt, wurden im Folgenden der aktuelle durchschnittliche Eckregelsatz für Westdeutschland sowie bei weiteren Haushaltsmitgliedern die bisher geltenden Aufschläge unterstellt; für das Verlaufsmuster der Grenzbelastungen sind diese Größen nicht von Bedeutung. Aufgrund der Vollanrechnung von Einkommen aus Mini-Jobs beträgt die Transferentzugsrate anfangs 100 vH, fällt dann aber auf wesentlich niedrigere Niveaus als beim Arbeitslosengeld oder dem Vorschlag des Sachverständigenrates (JG 2002 Schaubilder 61 und 62). Auch bei dem hier betrachteten Mehrpersonenhaushalt ist die Transferentzugsrate bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 400 Euro stets kleiner als 100 vH, steigt aber schließlich wieder auf über 90 vH an. Die großzügigere Nichtanrechnung von Erwerbseinkommen hat allerdings zur Folge, dass sich insbesondere bei Mehrpersonenhaushalten der Auslaufbereich der Transferzahlungen nach rechts verschiebt und somit zusätzliche Bedarfsgemeinschaften Anspruch auf die staatliche Mindestsicherung haben.

Vergleicht man den Reformvorschlag, den der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten unterbreitet hat (JG 2002 Ziffern 442 ff.), mit den beiden Modellen, so findet sich eine größere Ähnlichkeit mit dem im Existenzgrundlagengesetz verkörperten Entwurf. Unter Anreizaspekten ist am Hessen-Modell die insbesondere im Vergleich zum Arbeitslosengeld II niedrigere Transferentzugsrate positiv hervorzuheben, ebenso die noch konsequentere Ausrichtung auf eine Mobilisierung der Leistungsbezieher für eine Erwerbstätigkeit. Unterschiede ergeben sich hingegen bei der Behandlung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und von Teilzeitarbeit, die im Vorschlag des Sachverständigenrates nicht zugunsten einer Vollzeittätigkeit diskriminiert werden, sowie im Hinblick auf eine weitergehende Förderung des Niedriglohnbereichs. Der im Existenzgrundlagengesetz vorgesehene Lohnzuschlag für Nichtbezieher der Existenzsicherung erhöht zwar zusätzlich die Attraktivität einer Tätigkeit im Niedriglohnbereich, ist aber mit potentiell nicht unerheblichen fiskalischen Kosten verbunden und zudem noch stärker auf eine Dauersubventionierung in diesem Arbeitsmarktsegment angelegt.

Bundesanstalt für Arbeit: Umbau eingeleitet und neue Aufgaben zugewiesen

239. In der Bundesanstalt für Arbeit, der bei der Implementierung gerade auch der Reform der Lohnersatzleistungen eine Schlüsselrolle zukommt, finden im Falle der Umsetzung des entsprechenden Gesetzes („Hartz-III“) in den nächsten Jahren maßgebliche Änderungen in der Organisation, dem Aufgabenbereich und den Instrumenten

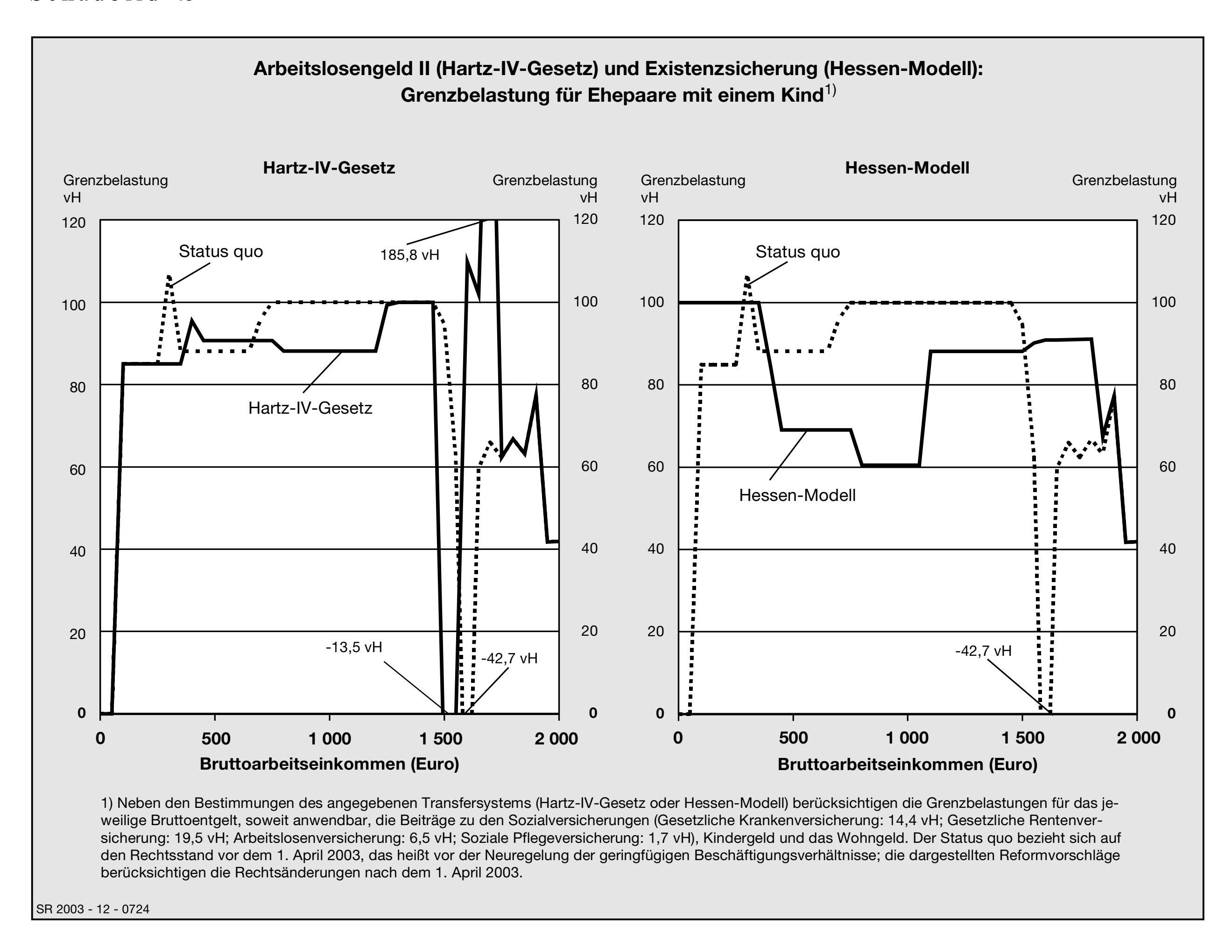
Schaubild 44



statt. Als äußeres Zeichen für diese Neuausrichtung soll sie in „**Bundesagentur für Arbeit**“ umbenannt werden; die Arbeitsämter heißen zukünftig entsprechend „Agenturen für Arbeit“. Die Arbeitsverwaltung gliedert sich nach der Reform mit der Bundesagentur für Arbeit, ihren Regionaldirektionen (den früheren Landesarbeitsämtern) und den Agenturen für Arbeit weiter in drei Ebenen. Wie bereits der Vorstand der Bundesagentur sollen auch die Geschäftsführungen der Agenturen und der Regionaldirektionen aus jeweils drei Mitgliedern mit eigenem Verantwortungsbereich bestehen, die auf Zeit vom Vorstand der Bundesagentur berufen werden. Die Reform des SGB III soll es der Bundesregierung außerdem ermöglichen, mit der Bundesagentur für Arbeit Vereinbarungen über beschäftigungspolitische Ziele zu schließen, die diese dann in größerer Eigenverantwortung bei der Wahl der Instrumente verfolgen kann (§ 1 Absatz 3 SGB III). Die Selbstverwaltungsorgane, also der Verwaltungsrat in der Bundesagentur sowie die Verwaltungsausschüsse in den Regionaldirektionen und den einzelnen Agenturen, sollen stärker auf eine Kontrollfunktion beschränkt werden, damit Zuständigkeit und Verantwortung für die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung und die Mittelverwendung allein beim Vorstand der Bundesagentur und den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen sowie der Agenturen vor Ort liegen.

240. Eine erhebliche **Erweiterung des Aufgabenbereichs** der Bundesagentur für Arbeit bedeutet die vorgesehene Zuständigkeit für die Empfänger des Arbeitslosengelds II und damit die zusätzliche Übernahme von etwa 1,3 Millionen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern sowie deren Angehörigen von den Kommunen. Trotz der gestiegenen Zahl an Leistungsempfängern sollen die zukünftig als Fallmanager bezeichneten Vermittler im Durchschnitt jeweils nicht mehr als 75 Arbeitslose betreuen, während die entsprechende Zahl im Jahr 2002 noch bei etwa 400 lag. Rechnerisch werden dazu 11 800 zusätzliche Fallmanager mit Kosten in Höhe von 760 Mio Euro benötigt, doch soll der Mehrbedarf nur durch Umsetzungen von Angestellten der Arbeitsverwaltung und der Kommunen sowie externe Auftragsvergaben gedeckt werden, zumal unbeschadet der alleinigen Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld II mit den Kommunen bei der Betreuung in den als gemeinsame Anlaufstelle konzipierten Job-Centern kooperiert werden soll (§ 394 Absatz 1 Nr. 11 SGB III). Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld sowie für die Eingliederungsmaßnahmen der Bezieher von Arbeitslosengeld II werden einschließlich der zugehörigen Verwaltungsausgaben nicht aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, sondern aus Steuern finanziert,

Schaubild 45



Arbeitslosengeld II (Hartz-IV-Gesetz) und Existenzsicherung (Hessen-Modell): Grenzbelastung für Ehepaare mit einem Kind[1)]

1) Neben den Bestimmungen des angegebenen Transfersystems (Hartz-IV-Gesetz oder Hessen-Modell) berücksichtigen die Grenzbelastungen für das jeweilige Bruttoentgelt, soweit anwendbar, die Beiträge zu den Sozialversicherungen (Gesetzliche Krankenversicherung: 14,4 vH; Gesetzliche Rentenversicherung: 19,5 vH; Arbeitslosenversicherung: 6,5 vH; Soziale Pflegeversicherung: 1,7 vH), Kindergeld und das Wohngeld. Der Status quo bezieht sich auf den Rechtsstand vor dem 1. April 2003, das heißt vor der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; die dargestellten Reformvorschläge berücksichtigen die Rechtsänderungen nach dem 1. April 2003.

während bisher Eingliederungsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosenhilfe aus Beitragsmitteln bestritten werden.

Die Bundesanstalt für Arbeit plant vor diesem Hintergrund die Einführung einer getrennten Buchhaltung für Beitrags- und Steuermittel und eines Controllings, um die Verwendung der jeweiligen Mittel transparenter zu machen. Nach Schätzungen werden sich die Ausgaben des Bundes für die Bezieher von Arbeitslosengeld II auf voraussichtlich etwa 26 Mrd Euro im Jahr 2005 belaufen, verglichen mit Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe von 16,6 Mrd Euro in diesem Jahr. Die Kommunen werden durch die Abgabe der Zuständigkeit für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und ihre Angehörigen nach Schätzungen der Bundesregierung zunächst ab dem Jahr 2005 pro Jahr um 11,6 Mrd Euro entlastet. Ein großer Teil dieser Lastenverschiebung soll indes wieder ausgeglichen werden, indem die Länder zugunsten des Bundes auf 2,1 Umsatzsteuerpunkte verzichten und im Gegenzug die Zuweisungen an ihre Kommunen reduzieren. Per saldo ergeben sich für die Kommunen Einsparungen von 1,9 Mrd Euro im Jahr 2004 und von 2,5 Mrd Euro in den folgenden Jahren. Aufgrund von Übergangsfristen werden darüber hinaus die Empfänger von Arbeitslosenhilfe bis Ende des Jahres 2004 und die erwerbsfähigen Empfänger der Sozialhilfe bis Ende des Jahres 2006 in das Arbeitslosengeld II überführt, so dass das volle Ausmaß der jeweiligen Belastungen und Entlastungen erst im Jahr 2007 greift. Geplant ist, dass in der Übergangszeit die Kommunen das Arbeitslosengeld II im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit gewähren, die den Kommunen die Verwaltungsaufwendungen ganz und die Leistungen zu zwei Dritteln erstatten (§ 65 SGB II). Entlastet werden soll der Bund auch durch die Einführung eines Aussteuerungsbetrags, den die Bundesagentur für Arbeit gleichsam als Strafzahlung für diejenigen Arbeitslosen zahlt, die nach Ausschöpfen ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld I das Arbeitslosengeld II beziehen. Als Abschlagszahlung für das Jahr 2004 ist ein Betrag von 3,1 Mrd Euro festgelegt (§ 46 SGB II). Der Bund ist jedoch weiterhin verpflichtet, der Bundesagentur für Arbeit bei Bedarf einen zinslosen Kredit zur Erfüllung ihrer Geschäfte zur Verfügung zu stellen, der am Ende des Jahres in einen Zuschuss umgewandelt wird, wenn er nicht zurückgezahlt werden kann (§§ 364 f. SGB III). Insofern ist zu befürchten, dass die Lenkungswirkung des Aussteuerungsbetrags über die Zuschusspflicht wieder geschwächt oder ganz neutralisiert wird.

241. Nachdem bereits im vergangenen Jahr der Bundeszuschuss mit 5,6 Mrd Euro erheblich über dem im Haushaltsplan vorgesehenen Betrag von 2 Mrd Euro lag, ver-

fehlte die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Jahr aufgrund der unerwartet hohen Arbeitslosigkeit ihr Planziel noch deutlicher. Zum Ausgleich des Haushalts wurde ein **Bundeszuschuss** von 7,5 Mrd Euro benötigt, obwohl die Bundesanstalt für Arbeit deutliche Sparanstrengungen unternahm. Bereits zu Beginn des Jahres begann sie, beim Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums umzusteuern: Während die direkte Förderung regulärer Beschäftigung merklich zunahm, gingen die Förderzahlen bei den in der Vergangenheit häufig kritisierten „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und bei den „Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ deutlich und teilweise sogar drastisch zurück. Um über eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Weiterbildungsträgern die Effizienz der geförderten Maßnahmen zu erhöhen, erhalten darüber hinaus Arbeitslose, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen, seit Beginn des Jahres **Bildungsgutscheine**, die sie bei dem von ihnen gewählten Träger einlösen können. Der in diesen Schritten zum Ausdruck kommende Strategiewechsel reflektiert das Bemühen, bei den einzelnen Maßnahmen stärker auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis und den Eingliederungserfolg zu achten; beides lässt sich empirisch allerdings nur mit einigem Aufwand ermitteln. Für eine Einschätzung des Eingliederungserfolgs muss nämlich streng genommen der differenzielle Effekt einer Maßnahme bestimmt werden, das heißt die durch die Teilnahme bewirkte Änderung der Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsloser aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit wechselt. Dieser Effekt lässt sich nur über Evaluationsstudien ermitteln, in denen die Maßnahmenteilnehmer mit anderen Personen verglichen werden, die mit den Teilnehmern bis auf die Teilnahme selbst möglichst ähnlich und im Idealfall identisch sind; eine entsprechende Kontrollgruppe von Vergleichspersonen lässt sich über natürliche Experimente, die zufällige Auswahl von Maßnahmenteilnehmern oder, wenn diese Wege nicht zur Verfügung stehen, über ökonometrische Verfahren konstruieren. Dieses Vorgehen erlaubt die Berücksichtigung einer ganzen Reihe von Faktoren, die den Erfolg einer Maßnahme bei einer bestimmten Person und auch die Bereitschaft zur Teilnahme beeinflussen und die, wie etwa bestimmte Merkmale der Teilnehmer, mit der Maßnahme selbst in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Eine Beurteilung der Maßnahme allein anhand der Wahrscheinlichkeit, mit der Teilnehmer im Anschluss an die Maßnahme innerhalb eines gewissen Zeitraums von beispielsweise einem Jahr eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden haben (**Eingliederungsquote**), führt demgegenüber in die Irre, weil sie den Einfluss all dieser Faktoren einseitig der Maßnahme zurechnet.

Vergleicht man etwa zwei Maßnahmen A und B mit (hypothetischen) Eingliederungsquoten von 30 vH und 80 vH, so kann A dennoch die erfolgreichere sein. Sind die Teilnehmer an A beispielsweise schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose, die ohne die Teilnahme an einer Maßnahme nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 10 vH eine Stelle gefunden hätten, während an B eher gut qualifizierte Arbeitnehmer teilnehmen, die im Mittel ohnehin nur wenige Wochen arbeitslos sind und daher auch ohne die Maßnahme eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit von 70 vH hätten, so ist Maßnahme A trotz der niedrigeren Eingliederungsquote die bei weitem effektivere Maßnahme. Nimmt man zusätzlich an, dass sich aufgrund der Modalitäten des Anmeldeverfahrens und des Auswahlverfahrens für Maßnahme B tendenziell eher besonders motivierte und leistungsbereite Personen bewerben, so würde der an der Eingliederungsquote gemessene Erfolg der Maßnahme zusätzlich überschätzt.

Von der Bundesanstalt für Arbeit sollen zukünftig nur noch „Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“ gefördert werden, die eine Verbleibsquote von mindestens 70 vH aufweisen. Zu berücksichtigen ist, dass die **Verbleibsquote** nicht einmal den durch die Maßnahme bewirkten Eingliederungserfolg auf dem regulären Arbeitsmarkt, sondern lediglich den Anteil der Personen, die sechs Monate nach der Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme nicht mehr als arbeitslos registriert sind, misst und daher als Beurteilungsmaßstab zumindest ebenso problematisch ist wie die Eingliederungsquote, die rund 18 Prozentpunkte niedriger war als die Verbleibsquote von etwa 57 vH im Jahr 2002. Vor dem Hintergrund der genannten Probleme, Eingliederungsquoten und Verbleibsquoten als Indikatoren für den Erfolg einer Maßnahme zu verwenden, bleibt es damit eine besondere Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit, darauf zu achten, dass die Orientierung an der Verbleibsquote nicht zur Förderung von Maßnahmen mit großen Mitnahmeeffekten führt, während erfolgreiche Projekte für schwer vermittelbare Arbeitslose, bei denen die Verbleibsquote naturgemäß wesentlich niedriger ist, aus der Förderung herausfallen. Bei „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ indes wird in Zukunft ganz auf das Kriterium des Eingliederungserfolgs verzichtet und stattdessen nur noch der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit verlangt, wie immer dieser auch gemessen wird. Darüber hinaus sollen im Rahmen des Hartz-III-Gesetzes die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengelegt und für Teilnehmer an diesen Maßnahmen keine Beiträge mehr an die Arbeitslosenversicherung entrichtet werden, so dass die Teilnahme an einer solchen Maßnahme keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld mehr begründet. Diese vorgesehene Änderung ist begrüßenswert, denn ansonsten entstünden neue Verschiebebahnhöfe innerhalb der Bundesagentur für Arbeit zwischen dem beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld I und dem steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II.

242. Bereits im vergangenen Jahr führte die Bundesregierung als zusätzliche Instrumente unter anderem **Vermittlungsgutscheine** und Einstellungszuschüsse bei Vertretung („Jobrotation“) ein. Nachdem im vergangenen Jahr von der Einführung im April bis zum Jahresende rund 207 000 Vermittlungsgutscheine ausgegeben und davon knapp 13 000 eingelöst worden waren, belief sich die Zahl der von Anfang des Jahres bis Ende Oktober ausgegebenen Vermittlungsgutscheine auf etwa 377 000, wobei die Zahl der monatlich ausgegebenen Gutscheine seit ihrer Einführung trendmäßig immer noch ansteigt. Eingelöst wurden bis zum Oktober dieses Jahres rund 29 000 Gutscheine. Über die Hälfte der Gutscheine wurde in Ostdeutschland ausgegeben, und der entsprechende Anteil an den eingelösten Gutscheinen betrug sogar zwei Drittel. Für die verglichen mit der

Zahl der Arbeitslosen eher bescheidene Inanspruchnahme und die geringe Einlösequote werden neben der Überforderung vieler Arbeitsloser mit der Auswahl eines geeigneten Vermittlers insbesondere die zu geringe Attraktivität gerade für professionelle private Vermittler angeführt. Abgesehen von einer gerade angesichts schwer zu vermittelnder Arbeitsloser ungenügenden Höhe der Vermittlungsgebühr spielt dabei auch eine Rolle, dass ein Arbeitsloser mehrere Vermittler parallel einschalten darf, von denen nur einer die Vermittlungsprämie erhalten kann (JG 2002 Ziffer 189).

Die „**Jobrotation**“ wurde mit einer Teilnehmerzahl von etwa 1 000 Personen (Ende Oktober) weiterhin nur vereinzelt genutzt. Ebenfalls deutlich unter den Erwartungen lag die Inanspruchnahme des im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission aufgelegten Programms „**Kapital für Arbeit**“, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau betreut wird und zum 1. November 2002 in Kraft getreten war. Bis Anfang November dieses Jahres wurden zur Förderung von 8 898 Einstellungen, darunter knapp 900 Ausbildungsverhältnisse, 2 201 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von 636 Mio Euro vergeben.

Zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Personen im Alter von über 25 Jahren beschloss die Bundesregierung das Programm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“. Über kommunale Beschäftigungsangebote soll die Eingliederung von 100 000 Arbeitslosen gefördert werden, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind – angestrebt sind 60 000 Arbeitslosenhilfebezieher und 40 000 Sozialhilfeempfänger. Das Programm begann am 1. September 2003 und besitzt eine Laufzeit von zwei Jahren sowie ein Finanzvolumen von 860 Mio Euro.

Neue Instrumente: Personal-Service-Agenturen, Mini-Jobs und Ich-AG

243. Durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde mit dem Ziel, den Einsatz von Leiharbeit und damit auch die Arbeit der Personal-Service-Agenturen zu erleichtern, zudem das **Arbeitnehmerüberlassungsgesetz** (AÜG) geändert. Es entfielen das Verbot befristeter Beschäftigungsverhältnisse zwischen Leiharbeitnehmer und Verleihbetrieb, das Synchronisationsverbot, das heißt die zeitliche Beschränkung des Beschäftigungsverhältnisses auf die Dauer eines Verleiheinsatzes, das Wiedereinstellungsverbot, das nach einer Kündigung die erneute Beschäftigung eines vormals bereits beim Verleihbetrieb beschäftigten Arbeitnehmers untersagte, und die Begrenzung der maximalen Verleihdauer auf 24 Monate. Darüber hinaus wurde der Verleih von Arbeitnehmern im Baugewerbe erleichtert, sofern ein für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag die Arbeitnehmerüberlassung zulässt (§ 1b Satz 2 AÜG).

Im Gegenzug wurde der **Gleichbehandlungsgrundsatz** neu in das Gesetz eingefügt (§ 3 Absatz 1 Nr. 3 AÜG), demzufolge die wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts für Leiharbeitnehmer und in den Entleihbetrieben vergleichbar Beschäftigten sich entsprechen müssen. Ausgenommen davon sind in allen Betrieben nur die ersten sechs Wochen des Verleiheinsatzes, in denen das Arbeitslosengeld die Untergrenze für das Nettoarbeitsentgelt darstellt, sowie diejenigen Betriebe, in denen ein Tarifvertrag eine andere Entlohnung vorsieht. Durch diese Regelung wird der Einfluss der Tarifvertragsparteien auf einen bisher nur schwach organisierten Wirtschaftsbereich ausgeweitet. Die Änderungen werden zum 1. Januar 2004 wirksam. Tritt jedoch bereits früher ein Tarifvertrag für das Leiharbeitsgewerbe in Kraft, so entfallen für das betreffende Unternehmen schon ab diesem Zeitpunkt das Befristungsverbot, das Synchronisationsverbot, das Wiedereinstellungsverbot und die Beschränkung der Verleihdauer (§ 19 AÜG). Welchen Einfluss diese Änderungen auf den verglichen mit anderen Ländern unterdurchschnittlichen Umfang der Leiharbeit in Deutschland haben werden, lässt sich noch nicht abschätzen, zumal auch im internationalen Vergleich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Regulierungsdichte von Leiharbeit und ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung besteht (Kasten 6). Es ist jedoch zu befürchten, dass die den genannten Lockerungen der Leiharbeit entgegenlaufende Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes insbesondere die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten, bei denen der Lohnhöhe eine größere Bedeutung zukommt, verschlechtert.

Kasten 6

Befristete Beschäftigung und Leiharbeit im internationalen Vergleich

Befristete Beschäftigungsverhältnisse gewannen in den vergangenen Jahren insbesondere in Europa zunehmend an Bedeutung. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Abgrenzungen werden im Folgenden die Definition und, sofern verfügbar, Daten der OECD zugrunde gelegt, die unter befristeter Beschäftigung abhängige Beschäftigungsverhältnisse versteht, die so gut wie keine Aussicht auf eine längerfristige Beschäftigung bieten (OECD, 2002). Die in den OECD-Ländern anzutreffenden Vertragsformen lassen sich in die Kategorien Leiharbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse im engeren Sinne (Arbeitsverträge mit fester Dauer oder festem Endzeitpunkt), Saisonarbeit, Bereitschaftskräfte und sonstige befristete Beschäftigungsverhältnisse wie Krankheitsvertretungen oder Ausbildungsverhältnisse unterteilen. Auch wenn in einigen Ländern unbefristete Verträge zwischen Arbeitnehmer und Verleiher existieren, wird Leiharbeit aufgrund einer ganzen Reihe von Gemeinsamkeiten zu den befristeten Beschäftigungsverhältnissen gezählt, zumal die Verleiheinsätze in der Regel befristet sind.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse im Allgemeinen

Zwischen den Jahren 1985 und 2000 stieg in den OECD-Ländern der Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten von rund 10 vH auf etwa 12 vH, doch unterschieden sich Niveau und zeitliche Entwicklung zwischen den einzelnen Volkswirtschaften deutlich. Im Jahr 2000 etwa variierte der Anteil befristeter Beschäftigung zwischen weniger als 5 vH in den Vereinigten Staaten, Luxemburg und der Slowakei auf der einen und etwa einem Drittel in Spanien auf der anderen Seite. Obwohl in vielen Ländern der Anteil befristeter Beschäftigung zwischen den Jahren 1985 und 2000 zunahm, verlief der Anstieg nicht monoton, und in einigen Ländern (Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg und Vereinigtes Königreich) ging der Anteil sogar zurück. Ähnlich heterogen war die Verteilung auf die oben genannten Kategorien und der Beitrag befristeter Beschäftigungsverhältnisse zum Beschäftigungszuwachs zwischen den Jahren 1990 und 2000. Diese Heterogenität erschwert die Identifikation von Bestimmungsgründen für die Entwicklung der befristeten Beschäftigung als Ganzes. Zwar legt der eher hohe Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Frankreich oder Spanien, die jeweils über einen rigorosen Entlassungsschutz für Festangestellte verfügen und zugleich befristete Beschäftigungsverhältnisse dereguliert haben, die Vermutung nahe, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse ein Mittel zur Umgehung oder Abfederung eines hohen Entlassungsschutzes sind, doch ist die Korrelation zwischen diesen beiden Größen nur sehr schwach. Stärker ist die Korrelation hingegen zwischen dem Entlassungsschutz und dem Anteil der befristet Beschäftigten unter den Arbeitnehmern im Alter von 20 bis 29 Jahren (OECD, 1999). Es finden sich ferner Hinweise darauf, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse im Gefolge einer lang anhaltenden Rezession zunehmen, etwa weil es in einem solchen Umfeld wichtiger ist, im Hinblick auf die Beschäftigung flexibel reagieren zu können.

Arbeitnehmer im Alter von 15 bis 24 Jahren sowie Geringqualifizierte sind unter befristet Beschäftigten überproportional häufig vertreten. Jüngere haben eine dreimal höhere Wahrscheinlichkeit, befristet beschäftigt zu sein als Arbeitnehmer im Alter von mehr als 55 Jahren; in Spanien waren im Jahr 2000 sogar zwei Drittel aller Jüngeren befristet beschäftigt. Der mit dem Alter abnehmende Anteil befristeter Beschäftigung und die positive Korrelation zwischen der Stringenz des Entlassungsschutzes und dem Anteil der befristet Beschäftigten unter den jüngeren Arbeitnehmern sprechen für eine gewisse Bedeutung der befristeten Beschäftigungsverhältnisse als Eingangstor zu einer Festanstellung. Gegen die Hypothese, dass befristet Beschäftigte nur in einigen Randbereichen der Wirtschaft tätig sind, spricht, dass sie im Mittel der OECD-Länder in den gleichen Klassen hinsichtlich der Altersstruktur, den Wirtschaftszweigen, den Tätigkeitsfeldern und den Betriebsgrößen vertreten sind wie unbefristet Beschäftigte, wenn auch, wie ausgeführt, mit anderen Häufigkeitsverteilungen. Diese Unterschiede zu unbefristet Beschäftigten müssen bei der Beurteilung der Arbeitsplatzqualität, der Lohnposition und der Erwerbsmobilität berücksichtigt werden.

Befristet Beschäftigte sind auch im Hinblick auf sonstige Arbeitplatzmerkmale benachteiligt: Sie üben häufiger monotone Tätigkeiten oder Schichtarbeit aus, sind eher in starre Arbeitsabläufe eingebunden und haben einen erschwerten Zugang zu Weiterbildung. Die Höhe der **Vergütung** von befristet Beschäftigten relativ zu der von fest angestellten Beschäftigten ist aus theoretischer Sicht unbestimmt, denn obwohl beispielsweise die Theorie dualer Arbeitsmärkte niedrigere Löhne erwarten lässt, könnten nach der Theorie kompensierender Lohndifferentiale als Ausgleich für die höhere Arbeitsplatzunsicherheit die Löhne, verglichen mit einem unbefristet Beschäftigten, auch höher sein. Allerdings gibt es in der Literatur nur schwache empirische Belege für die letztgenannte Theorie. Entsprechend finden Studien teilweise beträchtliche Lohnabschläge für befristet Beschäftigte, die bisweilen bei späterer Festanstellung noch fortwirken (OECD, 2002). Vergleicht man mit Hilfe des EU-Haushaltspanels aus dem Jahr 1997 für die EU-Staaten (ohne Luxemburg und Schweden) jeweils die unbedingten Lohnverteilungen von befristet und unbefristet Beschäftigten, so finden sich Lohndifferenzen zwischen 47 vH in Spanien und 17 vH in Deutschland. Gleichzeitig aber erhält ein nicht unerheblicher Anteil der befristet Beschäftigten auch überdurchschnittliche Löhne. In neun der 13 Länder ist das 75 vH-Quantil der Lohnverteilung der befristet Beschäftigten mindestens so groß wie der Median der Lohnverteilung der unbefristet Beschäftigten. Zumindest in der Europäischen Union sind demnach befristet Beschäftigte nicht zwingend nur im Niedriglohnbereich tätig, denn in diesem Fall sollten sich die Lohnverteilungen von befristet und unbefristet Beschäftigten kaum überlappen. Berücksichtigt man in multivariaten Regressionen zusätzlich die oben dargestellten strukturellen Unterschiede zwischen befristet und unbefristet Beschäftigten, so sind die um die Heterogenität der befristet Beschäftigten bereinigten Lohndifferenzen geringer, bleiben aber in allen Ländern signifikant und sind bei Frauen tendenziell etwas größer. In Deutschland betragen sie nun noch 10 vH für Männer und 16 vH für Frauen, in Spanien 15 vH für Männer und 17 vH für Frauen. Die höchste Lohndifferenz von 21 vH findet sich in den Niederlanden bei Männern.

Die beträchtliche **Fluktuation** unter befristet Beschäftigten und die damit einhergehende Einkommensunsicherheit ist insbesondere dann ein Problem, wenn Arbeitnehmer lange in diesem Arbeitsmarktsegment verbleiben. Empirische Untersuchungen zeigen, dass befristet Beschäftigte zwar ein merklich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben, zugleich aber ein nicht unerheblicher Anteil von ihnen später eine Festanstellung findet (OECD, 2002, S. 159 ff.). Dieser Anteil nimmt meist nach einem Jahr befristeter Beschäftigung sogar noch zu, wobei allerdings die Länder gerade in ihren Übergangswahrscheinlichkeiten sehr heterogen sind. Geschlechterunterschiede in den Übergangswahrscheinlichkeiten finden sich kaum: Für Frauen ist das Arbeitslosigkeitsrisiko nur unwesentlich höher und die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels in eine Festanstellung kaum niedriger als bei Männern. Eine Untersuchung für Deutschland hat das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, anhand des Sozio-oekonomischen Panels durchgeführt (Hagen, 2003). Die Evaluationsstudie kommt zu dem Schluss, dass die Tätigkeit in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis die Wahrscheinlichkeit, eine Festanstellung zu finden, erhöht. Das Risiko, arbeitslos zu bleiben, reduziert sich indes langfristig nicht, vielmehr sinkt die Wahrscheinlichkeit, in die stille Reserve zu wechseln oder ganz aus dem Erwerbsleben auszuscheiden.

Der Einsatz befristeter Beschäftigungsverhältnisse als **Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik** ist Gegenstand einer ausführlichen Untersuchung für die Schweiz (Gerfin und Lechner, 2003). Anhand eines sehr detaillierten Datensatzes wurde der Erfolg für verschiedene Programme verglichen, und zwar gemessen als die Wahrscheinlichkeit, mit der die Teilnehmer ab dem Beginn des Programms eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt fanden. Von den betrachteten Maßnahmen – verschiedene Formen der Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und subventionierte befristete Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt – stellten einzig die befristeten Beschäftigungsverhältnisse Arbeitslose eindeutig besser als die Nichtteilnahme an anderen Programmen gleich welcher Art. Dies galt insbesondere für diejenigen Arbeitslosen, die bereits länger arbeitslos waren.

Leiharbeit

Leiharbeit ist wegen der im Vergleich zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen höheren Fluktuation statistisch noch schwerer zu erfassen. Empirische Untersuchungen zur Leiharbeit basieren daher im Allgemeinen nicht auf Daten aus Erwerbstätigenstatistiken, sondern auf gesonderten Erhebungen, etwa der jeweiligen Unternehmensverbände. In einigen Ländern hat zwischen den Jahren 1992 und 2000 die Zahl der Leiharbeitnehmer ganz erheblich zugenommen: So kam es in Österreich zu einer Vervierfachung und in Dänemark, Schweden, Italien und Spanien sogar zu einer Verfünffachung. Dennoch war verglichen mit der Bedeutung befristeter Beschäftigungsverhältnisse insgesamt der Anteil von Leiharbeitnehmern an der Gesamtbeschäftigung in der Europäischen Union ohne Finnland, Griechenland, Italien und Österreich mit geschätzten 1,3 vH in den Jahren 1998/1999 eher niedrig. Nach einer neueren Erhebung für die Jahre 2000/2001 ist der Anteil merklich auf geschätzte 2,1 vH gestiegen. Nicht ganz klar ist, inwiefern diese starke Änderung innerhalb von nur zwei Jahren auf eine tatsächliche Zunahme der Leiharbeit oder auch auf Probleme einer über die Zeit nicht vergleichbaren Erfassung von Leiharbeit zurückzuführen ist. In Deutschland verdreifachte sich seit dem Jahr 1993 sowohl die Zahl der Leiharbeitnehmer als auch deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung, der mit rund 1,3 vH im Jahr 2001 aber noch deutlich unter dem Durchschnitt der betrachteten EU-Länder lag. Ebenso wie bei den befristet Beschäftigten, sind institutionelle Bestimmungsgründe für die quantitative Bedeutung der Leiharbeit indes nur schwer zu identifizieren. So findet sich für den Querschnitt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kein robuster Zusammenhang zwischen der anhand eines Indikators der OECD gemessenen Regulierungsdichte der Leiharbeit und ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung.

Die Anteile von Männern, Jüngeren, Ausländern und Geringqualifizierten sind unter Leiharbeitnehmern höher im Vergleich zur Gesamtheit der Beschäftigten und folgen zum Teil auch entgegengesetzten Trends. Während beispielsweise in Westdeutschland zwischen den Jahren 1985 und 2001 der Anteil Geringqualifizierter an allen Arbeitnehmern von 29 vH auf 17 vH abnahm, stieg er in der Leiharbeitsbranche von 23 vH auf knapp 35 vH.

Bei der **Vergütung** müssen Leiharbeitnehmer ebenfalls merkliche Lohnabschläge in Kauf nehmen (gemessen an den unbedingten Lohnverteilungen, das heißt ohne Berücksichtigung individueller lohnrelevanter Merkmale). Denkbare Ursachen hierfür sind eine teilweise Überwälzung der Gebühren, die das Entleihunternehmen an den Verleiher zahlt, auf den Leiharbeitnehmer, die verleihfreie Zeit, in der der Leiharbeitnehmer vom Verleiher weiterhin einen Lohn erhält, sowie die individuellen Merkmale der Leiharbeitnehmer, die diese von unbefristet Beschäftigten unterscheiden. Im Jahr 1999 betrug die Lohndifferenz im Vereinigten Königreich über 30 vH und in Deutschland bis zu 40 vH. In Spanien, wo die Lohndifferenz vor dem Jahr 1999 etwa 10 vH bis 15 vH betragen hatte, wurde in jenem Jahr festgelegt, dass Leiharbeitnehmern der im Entleihbetrieb geltende Tariflohn für unbefristet Beschäftigte in vergleichbarer Position gezahlt werden muss. Dieses Beispiel erlaubt, die möglichen Wirkungen einer arbeitsmarktpolitischen Intervention zur Beseitigung der Lohnabschläge abzuschätzen. Es kam in Spanien nach Angaben der Zeitarbeitsunternehmen zu einem Anstieg der Leiharbeitnehmerlöhne um 20 vH, so dass die Lohndifferenz in etwa geschlossen wurde (IAB, 2002a; Storrie, 2002, S. 54). Dieser Anstieg ist eine mög-

liche Erklärung für den zwischen den Jahren 1998/1999 und 2000/2001 beobachteten leichten Rückgang der Leiharbeitnehmerquote in Spanien von 0,8 vH auf 0,7 vH. In Deutschland rechnen einer Umfrage des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, zufolge etwa 85 vH der Zeitarbeitsunternehmen mit einer Zunahme ihrer Personalkosten aufgrund der gesetzlichen Neuregelung. Da bisher vor allem geringqualifizierte Leiharbeitnehmer niedriger bezahlt wurden als vergleichbare, in den Entleihbetrieben fest angestellte Arbeitnehmer, ist zu erwarten, dass die Neuregelung zu einer Verteuerung insbesondere bei diesen Personen und entsprechend zu einer niedrigeren Arbeitsnachfrage führt (ZEW, 2003).

Eine neuere Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, (DIW, 2002) für Deutschland unterstreicht, dass ebenso wie bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen zur Beurteilung der Lohndifferenz die individuellen Merkmale der Leiharbeitnehmer berücksichtigt werden müssen. Betrachtet man Arbeitnehmer, die zwischen den Jahren 1991 und 1995 als Leiharbeitnehmer tätig waren, so lassen sich bei den Frauen etwa 34 vH und bei den Männern 43 vH der unbedingten Lohndifferenz von 28,7 vH beziehungsweise 26,2 vH durch individuelle Merkmale erklären. Darüber hinaus zeigt die Studie, dass Leiharbeit keine Lohneinbußen in späteren Festanstellungen zur Folge hat, sofern der Arbeitnehmer binnen eines Jahres nach Beendigung der Leiharbeit eine Stelle auf dem regulären Arbeitsmarkt findet. Leiharbeit scheint demnach keinen Stigmatisierungseffekt zu haben.

Die **Entleihdauer** ist im Mittel niedriger als die Beschäftigungsdauer bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen insgesamt, und zumindest für Deutschland und Frankreich gibt es Belege dafür, dass die Zahl der Leiharbeitnehmer stärkeren Schwankungen im Konjunkturzyklus unterliegt als die der befristeten Beschäftigungsverhältnisse insgesamt (OECD, 2002). In Deutschland und den meisten übrigen EU-Ländern ist die Einsatzdauer in 90 vH der Fälle kürzer als sechs Monate, in Spanien und Frankreich liegt sie in 80 vH der Fälle sogar unter einem Monat. Hingegen ist in den Niederlanden und in Österreich, Länder, die die Verleihdauer nicht gesetzlich beschränken, die Einsatzdauer nur in 70 vH beziehungsweise in 66 vH der Fälle kürzer als sechs Monate.

Für Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Spanien liegen auch Daten aus dem Jahr 1999 zum vorherigen und anschließenden **Erwerbsstatus** vor (IAB, 2002a). So waren in diesen Ländern durchschnittlich 34 vH der Leiharbeitnehmer vor dem Verleiheinsatz nicht erwerbstätig, während von den vorher Erwerbstätigen 17 vH bei anderen Verleihern, 12 vH in sonstiger befristeter Beschäftigung und 32 vH fest angestellt waren. Einer anderen Erhebung zufolge belief sich in Deutschland der Anteil der zuvor nicht erwerbstätigen Leiharbeitnehmer sogar auf 61,6 vH (IAB, 2002b). Ein Jahr nach Beginn der Überlassung erhielten im Mittel der fünf Länder 43 vH der Leiharbeitnehmer ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsplatzangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt. In Spanien betrug der entsprechende Prozentsatz 50 vH, in Deutschland 29 vH. Für eine Einschätzung der Personal-Service-Agenturen wären Evaluationsstudien, die, aufgegliedert nach individuellen Merkmalen, den tatsächlich auf die Leiharbeit zurückzuführenden Beschäftigungseffekt bestimmen und dazu die alternative Entwicklung der Arbeitnehmer außerhalb der Verleihbranche berücksichtigen, wertvoll.

Literatur

DIW (2002) *Lohneffekte der Zeitarbeit*, DIW Wochenbericht Nr. 49/2002, 847 – 854.

Gerfin, Michael und Michael Lechner (2003) *A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*, Economic Journal 112 (482), 854 – 893.

Hagen, Tobias (2003) *Do Fixed-Term Contracts Increase the Long-Term Employment Opportunities of the Unemployed*, ZEW Discussion Paper Nr. 03 – 49.

IAB (2002a) *Zeitarbeit Teil I – Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive*, IAB Kurzbericht Nr. 20/2002.

IAB (2002b) *Zeitarbeit Teil II – Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa*, IAB Kurzbericht Nr. 21/2002.

OECD (1999) *OECD Employment Outlook June 1999,* Paris

OECD (2002) *OECD Employment Outlook July 2002*, Paris

Storrie, Donald (2002) *Temporary Agency Work in the European Union*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

ZEW (2003) *Zeitarbeitsbetriebe: Hartz-Gesetze steigern Kosten, vermindern Umsätze*, ZEWnews September 2003, 1 – 2.

244. Aufgrund vergaberechtlicher Bestimmungen endeten die Ausschreibungen für die neu einzurichtenden **Personal-Service-Agenturen** (PSA) erst im April dieses Jahres. Die Ausschreibungen sahen als Vergütung der Verleihunternehmen eine degressive Fallpauschale und eine degressive Vermittlungspauschale vor, deren genaue Höhe zwischen den ausschreibenden Arbeitsämtern variieren kann; die Beschäftigungsdauer in einer Personal-Service-Agentur wurde, je nach Agentur, auf neun bis zwölf Monate begrenzt. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen von 50 000 Teilnehmern im Mittel des Jahres 2003 verliefen die Beschäftigungsentwicklung und der Verleihbetrieb in den Agenturen anfangs schleppend. Ende Oktober waren in 952 Personal-Service-Agenturen mit einer Kapazität von nicht ganz 43 000 Plätzen rund 25 000 Personen beschäftigt.

245. Mit der Ich-AG, das heißt dem **Existenzgründungszuschuss** nach § 421*l* SGB III, wurde neben den Personal-Service-Agenturen und den Mini-Jobs ein weiterer Vorschlag der Hartz-Kommission zur Förderung von regulärer Beschäftigung umgesetzt. Seit Januar des Jahres 2003 kann dieses Förderinstrument der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch genommen werden. Die Teilnehmerzahlen sind rasch auf zuletzt kanpp 73 000 Fälle angestiegen, wobei die Förderung von Neufällen bis Ende des Jahres 2005 befristet ist. Anspruchsberechtigt sind Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen. Das Arbeitseinkommen nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit darf 25 000 Euro im Jahr nicht überschreiten. Nach einer anfänglichen Beschränkung auf Familienangehörige dürfen mittlerweile auch andere Arbeitnehmer beschäftigt werden. Unter diesen Voraussetzungen wird der Zuschuss für bis zu drei Jahre gewährt und beträgt jeweils monatlich im ersten Jahr 600 Euro, im zweiten Jahr 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro. Er wird jährlich neu bewilligt, doch bei Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere bei Überschreiten der Einkommensgrenzen, müssen bis dahin gezahlte Zuschüsse nicht erstattet werden. Der Bezieher hat die Pflicht, sich in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern, während die Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Pflegeversicherung nicht zwingend vorgeschrieben, aber zu Sonderkonditionen möglich ist. Eine Wiederaufnahme des Leistungsbezugs von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, beispielsweise bei einem Fehlschlagen der Existenzgründung, ist möglich, sofern seit der Entstehung des Anspruchs nicht mehr als vier Jahre vergangen sind (§ 147 SGB III).

246. Ein weiteres, bereits seit einigen Jahren eingesetztes Instrument zur Förderung einer selbständigen Beschäftigung ist das **Überbrückungsgeld** gemäß § 57 SGB III, für das der gleiche Personenkreis wie beim Existenzgründungszuschuss anspruchsberechtigt ist. Welche der beiden Maßnahmen, die nicht gleichzeitig bezogen werden können, sich für einen potentiellen Selbständigen eher eignet, hängt vor allem von den Geschäftserwartungen und der Höhe der bisher bezogenen Lohnersatzleistungen ab. Beim Überbrückungsgeld ist die Förderdauer mit sechs Monaten wesentlich kürzer, allerdings gibt es keine Obergrenze für das Einkommen aus der neu aufgenommenen selbständigen Tätigkeit. Außerdem ist das ebenfalls monatlich gewährte Überbrückungsgeld nicht pauschaliert, sondern entspricht dem bis dahin geleisteten Arbeitslosengeld oder der Arbeitslosenhilfe, jeweils zuzüglich der bisher vom Arbeitsamt abgeführten Sozialversicherungsbeiträge. Art und Umfang der sozialen Absicherung obliegen dem Bezieher von Überbrückungsgeld, eine Mitgliedschaft in einem bestimmten Sozialversicherungszweig ist nicht vorgeschrieben. Diese Leistung ist demnach dann attraktiver als der Existenzgründungszuschuss, wenn ein hoher Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe besteht und voraussichtlich rasch die Einkommensgrenze von 25 000 Euro überschritten wird. Als weiterer wichtiger Unterschied zwischen den beiden Förderinstrumenten findet beim Überbrückungsgeld im Gegensatz zum Existenzgründungszuschuss eine Prüfung der Geschäftsidee statt, denn bei der Beantragung ist gemäß § 57 Absatz 2 Nr. 2 SGB III die „Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung“ vorzulegen. Sofern diese Art der Qualitätskontrolle von Existenzgründungen mehr als ein lediglich formales Kriterium darstellt, also wirklich eine materielle Prüfung der Geschäftsidee erfolgt, legt dieser Unterschied nahe, dass die Überlebenswahrscheinlichkeit einer über den Existenzgründungszuschuss anstelle des Überbrückungsgelds geförderten selbständigen Beschäftigung und damit auch die durch dieses Instrument erreichbare Eingliederungsquote niedriger sein dürften. Für eine solche Beurteilung ist es jedoch noch zu früh, zumal sich aufgrund der unterschiedlichen Förderkriterien die jeweils geförderten Geschäftsideen systematisch unterscheiden dürften und einen unmittelbaren Vergleich der Eingliederungsquoten damit erschweren. Eine empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des Überbrückungsgelds zeigt jedenfalls, dass dieses den Übergang in eine selbständige Tätigkeit erleichtert und die Überlebenswahrscheinlichkeit der Neugründungen erhöht.

247. Zum 1. April 2003 trat eine umfassende Reform der **geringfügigen Beschäftigung** (§§ 8 ff. SGB IV) und von Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnbereich in Kraft, den so genannten Mini-Jobs beziehungsweise Midi-(„Niedriglohn“-)Jobs. Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse gliedern sich seitdem in geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten und kurzfristige Beschäftigung. Im Bereich der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse wurde die Entgeltgrenze von 325 Euro auf 400 Euro angehoben und die Beschränkung der Wochenarbeitszeit auf nicht mehr als 15 Stunden gestrichen. Die gleichen Bestimmungen gelten für die geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten. Mini-Jobs sind für den Arbeitnehmer weiterhin abgabenfrei. Der Arbeitgeber entrichtet eine Pauschalabgabe in Höhe von 25 vH des Lohns, die sich aus Beiträgen von 12 vH für die Gesetzliche Rentenversicherung,

11 vH für die Gesetzliche Krankenversicherung und 2 vH an Steuern zusammensetzt. Bei geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten beträgt der Abgabensatz nur 12 vH, davon fließen je 5 vH an die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung sowie 2 vH als Steuern an den Fiskus; für Personen, die nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, entfallen die entsprechenden Beiträge. Arbeitgeber mit bis zu 30 Beschäftigten, wobei Teilzeitbeschäftigte nur anteilig gezählt werden, entrichten zudem für jeden Mini-Job eine Umlage von 1,3 vH des Verdienstes an die Lohnfortzahlungsversicherung, die Lasten aus der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder bei Kuren teilweise sowie Leistungen des Arbeitgebers nach dem Mutterschaftsgesetz ganz ausgleicht. Wie bei der bisherigen Regelung der geringfügig entlohnten Beschäftigung entstehen durch die Pauschalzahlungen des Arbeitgebers keine zusätzlichen Ansprüche an die Gesetzliche Krankenversicherung und reduzierte Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung. Geringfügig entlohnte Beschäftigte und geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten haben aber auch weiterhin die Möglichkeit, durch Aufstockung des Pauschalanteils von 12 vH beziehungsweise 5 vH auf den vollen Pflichtbeitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung Ansprüche auf das gesamte Leistungsspektrum der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erwerben. Wieder eingeführt wurde die Möglichkeit einer sozialversicherungsfreien geringfügigen Nebentätigkeit, das heißt, neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung kann eine geringfügig entlohnte Beschäftigung oder eine geringfügige Beschäftigung in Privathaushalten ausgeübt werden, ohne dass diese mit der Hauptbeschäftigung zusammengezählt und entsprechend höher mit Abgaben belastet wird. Jeder weitere Mini-Job wird jedoch mit der Hauptbeschäftigung zusammengerechnet.

Zur Verwaltungsvereinfachung müssen die jeweiligen Anteile des Arbeitgeberbeitrags nicht mehr an die für die einzelnen Beschäftigten zuständigen Kassen, sondern an die Bundesknappschaft überwiesen werden, die dann die Verteilung an die einzelnen gesetzlichen Krankenkassen, die Rentenversicherungsträger und den Fiskus übernimmt. Diese Vereinfachung dürfte auch zu einer verbesserten statistischen Erfassung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen beitragen.

248. Um den sprunghaften Anstieg der Grenzbelastung an der früheren Geringfügigkeitsschwelle zu vermeiden, bei der es infolge des Einsetzens der Sozialversicherungspflicht zu extrem hohen Grenzbelastungen bei einem Anstieg des Einkommens über 325 Euro kam, wurde eine **Gleitzone** für Bruttoarbeitseinkommen zwischen 400 Euro und 800 Euro, das heißt für den Bereich der so genannten Midi-Jobs, eingeführt, in der der Arbeitgeber seinen vollen Sozialversicherungsbeitrag zahlt, der effektive Beitragssatz des Arbeitnehmers hingegen linear von gegenwärtig 4,15 vH auf den vollen Arbeitnehmeranteil von 20,85 vH (bei unterstellten Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung von 14,0 vH) ansteigt. Auf diese Weise schließt die Beitragsbelastung in der Gleitzone nahtlos an die Pauschalabgabe von 25 vH bei geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen an. Für Leistungen der Sozialversicherungen, die vom beitragspflichtigen Einkommen abhängen, ist in der Gleitzone nicht der Bruttolohn, sondern ein reduziertes beitragspflichtiges Einkommen (Bemessungsentgelt) maßgeblich.

*Das Gesetz gibt als Formel zur Bestimmung des Bemessungsentgelts BME in der Gleitzone, auf das dann der volle Beitragssatz angewendet wird, die Formel BME = F*400+(2-F)*(AE-400) an (§ 226 Absatz 4 SGB V). Dabei bezeichnen AE das Arbeitseinkommen und F = 0,25/SVS den Faktor, der sich ergibt, wenn die Pauschalabgabe bei geringfügig entlohnter Beschäftigung (25 vH = 0,25) durch SVS, den durchschnittlichen Sozialversicherungsbeitrag aller Versicherten einschließlich des Arbeitgeberanteils (41,7 vH = 0,417), dividiert wird; für das Jahr 2003 beträgt der Faktor folglich gerundet 0,5995. Die Formel für BME erklärt sich wie folgt, wobei zur Vereinfachung die Währungseinheit Euro weggelassen wird: Der Sozialversicherungsbeitrag SV ist das Produkt aus Bemessungsentgelt und Sozialversicherungsbeitragssatz, SV = BME*SVS. Unmittelbar vor dem Beginn der Gleitzone, das heißt bei einem Einkommen von exakt 400, liegt noch ein geringfügig entlohntes Beschäftigungsverhältnis vor, für das nur der Arbeitgeber den Pauschalsatz von 0,25 entrichtet. Die Abgabenbelastung beträgt bei diesem Einkommen folglich 0,25*400. Bei einem Einkommen von 800 hingegen, das heißt am Ende der Gleitzone, wird der volle Sozialversicherungsbeitrag von SVS*800 erhoben. Damit die Sozialversicherungsbeiträge linear von 0,25*400 bei einem Einkommen von 400 bis auf SVS*800 am Ende der Gleitzone steigen, muss für ein Einkommen AE zwischen 400 und 800 die Beziehung SV = 0,25*400+(2*SVS-0,25)*(AE-400) gelten, so dass für Einkommen zwischen diesen beiden Grenzen die Sozialversicherungsbeiträge linear mit der Rate 2*SVS-0,25 steigen. Da der Beitragssatz zur Sozialversicherung SVS größer als 0,25 ist, steigen die Sozialversicherungsbeiträge in der Gleitzone mit einer höheren Rate als in normalen Einkommensbereichen, um, ausgehend von dem niedrigeren Niveau bei geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen, bis zum Ende der Gleitzone das höhere Beitragsniveau von normalen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gleichsam einzuholen. Entsprechend höher ist damit allerdings auch die Grenzbelastung, zumal das Arbeitseinkommen in Abhängigkeit von den übrigen Einkommen des Arbeitnehmers gegebenenfalls auch noch zu versteuern ist. Setzt man diese Beziehung für die in der Gleitzone anfallenden Sozialversicherungsbeiträge in den Ausdruck SV = BME*SVS ein und löst nach BME auf, so erhält man die Formel für BME. Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitnehmers ergibt sich dann als Differenz aus den so ermittelten gesamten Sozialversicherungsbeiträgen SV und dem Teil der Arbeitgeber in Höhe von 0,5*SVS*AE.*

Durch die Einführung der Gleitzone entstanden große Überlappungen mit dem Mainzer Modell. Die Förderung von Neufällen wurde daher zum 31. März 2003 einge-

stellt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten 11 300 Personen seit der bundesweiten Einführung im März 2002 eine durch das Mainzer Modell geförderte Beschäftigung aufgenommen.

249. Durch die Reform der geringfügigen Beschäftigung und die Einführung der Gleitzone wird die Attraktivität einer Tätigkeit im Niedriglohnbereich deutlich erhöht. Neben der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und der Einführung der Gleitzone, durch welche die Grenzbelastung bei Überschreitung der Einkommensschwelle von 400 Euro merklich verringert wird, dürfte insbesondere die Möglichkeit, ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis als Nebentätigkeit zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung auszuüben, zu einer Ausweitung dieser Beschäftigungsform beziehungsweise zur Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen in der Schattenwirtschaft führen. Dafür spricht nicht zuletzt auch der deutliche Rückgang der Zahl geringfügiger Nebenbeschäftigungen nach der Reform des Jahres 1999, als die Möglichkeit von abgabenfreien Nebenbeschäftigungen stark eingeschränkt wurde.

Ob die Reform, wie von den Initiatoren erhofft, einen signifikanten Beitrag zu einer Erhöhung der Beschäftigung und insbesondere zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten wird, bleibt indes abzuwarten. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als Nebenbeschäftigungen führen unmittelbar weder zu einer höheren Zahl an Erwerbstätigen noch zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit, und die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung von Personen aus der Stillen Reserve, beispielsweise Rentnern, Schülern oder bisher nicht erwerbstätigen Ehepartnern, erhöht zwar die Erwerbsquote, reduziert aber ebenfalls nicht die registrierte Arbeitslosigkeit. Zu einem indirekten Effekt auf die Arbeitslosigkeit kommt es allenfalls insofern, wenn sich durch die Nebentätigkeiten das Haushaltseinkommen und damit die Güternachfrage per saldo erhöhen. Gegenzurechnen ist diesem Effekt jedoch eine die Arbeitslosigkeit tendenziell erhöhende Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse infolge einer Aufspaltung in mehrere Mini-Jobs oder Midi-Jobs; darüber hinaus kommt es für sich genommen durch die Gleitzone zu Einnahmeausfällen in den Sozialversicherungen, die, wenn sie nicht durch eine höhere Beschäftigung aufgewogen werden, Beitragssatzerhöhungen erforderlich machen, welche wiederum kontraktiv auf die Beschäftigung wirken.

Der Nettoeffekt dieser Wirkungsmechanismen ist a priori unklar. Entscheidend für die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit ist somit, in welchem Umfang Bezieher von Arbeitslosenhilfe und von Sozialhilfe, also künftig von Arbeitslosengeld II, infolge der Reform eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen. Für diesen Personenkreis kommt es ganz maßgeblich darauf an, ob sich durch eine Arbeitsaufnahme ihr Haushaltsnettoeinkommen, das heißt die Summe aus Transferzahlungen und nicht angerechnetem Erwerbseinkommen, erhöht. Da sich, wie oben dargestellt, die Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen und damit auch die Transferentzugsraten nicht entscheidend geändert haben, verzeichnen aber die meisten dieser Haushalte gerade in dem von der Reform betroffenen Einkommensbereich nur geringe Nettoeinkommenszuwächse, und entsprechend niedrig bleiben auch die Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung. Wenn die Transferempfänger infolge der verschärften Zumutbarkeitsregeln nicht zur Aufnahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen angehalten werden, dürfte ohne ergänzende Änderungen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen für Bezieher von Arbeitslosengeld II der Beitrag der Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in dieser Personengruppe begrenzt bleiben (JG 2002 Ziffern 433 ff., 442).

250. **Haushaltsnahe Dienstleistungen**, bei denen ein besonderes Potential für die Beschäftigung Geringqualifizierter gesehen wird, werden als nunmehr eigene Kategorie geringfügiger Beschäftigung mit einem ermäßigten Abgabensatz auch steuerlich gefördert (§ 35a EStG). Zum einen können 10 vH der Ausgaben für geringfügig Beschäftigte im haushaltsnahen Bereich, jedoch nicht mehr als 510 Euro jährlich, von der Steuerschuld abgezogen werden; die Steuerschuld vermindert sich um 20 vH der Aufwendungen, jedoch nicht mehr als 600 Euro jährlich, wenn die haushaltsnahen Dienstleistungen von einer Agentur nachgefragt werden. Zum anderen bestehen erweiterte steuerliche Abzugsmöglichkeiten, wenn in einem Privathaushalt ein Arbeitnehmer nicht geringfügig entlohnt, sondern sozialversicherungspflichtig beschäftigt wird. In diesem Fall können 12 vH der Aufwendungen, jedoch nicht mehr als jährlich 2 400 Euro von der Steuerschuld abgezogen werden.

Weitere Reformen

251. Bereits mit dem Hartz-I-Gesetz traten eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der **Beschäftigung älterer Personen** in Kraft. Um ihre Einstellung attraktiver zu machen, wurde zum einen die Altersgrenze, ab der befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund und zeitliche Höchstgrenze abgeschlossen werden können, zunächst bis zum Ende des Jahres 2006 von 58 Jahren auf 52 Jahre gesenkt (§ 14 Absatz 3 Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG). Zum anderen können sich Arbeitgeber, die einen Arbeitslosen im Alter von mindestens 55 Jahren einstellen, vom Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung befreien lassen. Auf der Seite des Arbeitsangebots wurde die Entgeltsicherung für Arbeitnehmer ab 50 Jahren, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind, eingeführt. Bei Aufnahme einer niedriger bezahlten Tätigkeit wird ein steuer- und abgabenfreier Zuschuss in Höhe von 50 vH der Differenz zwischen dem früheren und dem neuen Nettoentgelt gewährt. Außerdem findet eine Höherversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung mit 90 vH des Bemessungsentgelts der früheren Beschäftigung statt. Mit dem noch dem Bundesrat vorliegenden

nicht zustimmungspflichtigen „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ schließlich wird die Erstattungspflicht des Arbeitgebers gegenüber der Arbeitslosenversicherung bei einer Entlassung langjährig beschäftigter älterer Arbeitnehmer verschärft (§ 147a SGB III), doch entfällt die Erstattungspflicht ganz, sobald am 1. Februar 2006 die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in Kraft tritt.

252. Über eine **Reform der Handwerksordnung** sollen die Gründung neuer und die Übernahme bestehender Handwerksbetriebe erleichtert werden. Im Rahmen des vom Deutschen Bundestag verabschiedeten, aber seitens des Bundesrates zustimmungspflichtigen „Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften“ („große Handwerksnovelle“) ist beabsichtigt, die Zahl der Gewerbe in Anlage A der Handwerksordnung, für die Meisterpflicht zur Führung eines Handwerksbetriebs und zur Ausbildungsberechtigung besteht, von 94 auf 29 Gewerbe zu verringern. Dem Meisterzwang sollen nur noch die Gewerbe unterliegen, bei denen wie etwa bei Elektroinstallateuren eine Gefahrneigung vorliegt. Die übrigen 65 Gewerbe sollen in die Anlage B verlagert werden und unterlägen damit nicht mehr dem Meisterzwang. Bei ihnen würde der Meisterbrief als zusätzliches Qualitätssiegel dienen. Bei der Beurteilung der Auswirkungen dieser Änderung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die in der Anlage A verbleibenden Gewerbe immer noch etwa zwei Drittel der Auszubildenden des Handwerks ausbilden. Der Meisterzwang der in der Anlage A verbleibenden Gewerbe soll jedoch dahingehend gelockert werden, dass auch Gesellen berechtigt sind, einen Betrieb zu führen, wenn sie über mindestens zehn Jahre Berufserfahrung verfügen, davon fünf Jahre in herausgehobener Stellung. Darüber hinaus soll das Inhaberprinzip aufgegeben werden, so dass auch natürliche Personen ohne Meisterbrief in jeder Rechtsform einen Handwerksbetrieb der Anlage A führen dürfen, sofern sie einen Meister beschäftigen. Das ebenfalls vom Deutschen Bundestag verabschiedete, nicht zustimmungspflichtige „Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen“ („kleine Handwerksnovelle“) sieht vor, dass einfache Handwerkstätigkeiten, die sich innerhalb von drei Monaten erlernen lassen und nicht zum Vorbehaltsbereich eines Handwerks gehören, nicht dem Meisterzwang unterliegen. Diese Änderung bestätigt eine langjährige höchstrichterliche Rechtsprechung.

Die Reformen beseitigen, ungeachtet der verbleibenden Beschränkungen bei Gewerben der Anlage A, eine ganze Reihe von Verzerrungen und Marktzutrittshemmnissen im Handwerk. Sie dürften zu einer Intensivierung des Wettbewerbs und, im Gegensatz zu anderslautenden Befürchtungen, zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und einer Eindämmung der Schattenwirtschaft führen. Vor diesem Hintergrund sind sie ausdrücklich zu begrüßen.

253. Der Erleichterung der Geschäftstätigkeit von jungen und kleinen Unternehmen dienen die vom Deutschen Bundestag im Rahmen des „Gesetzes für Reformen am Arbeitsmarkt“ beschlossenen Änderungen bei **befristeten Beschäftigungsverhältnissen** und beim **Kündigungsschutz**; ähnlich wie beim Hartz-III-Gesetz ist dieses Gesetz noch nicht endgültig verabschiedet, bedarf aber nicht der Zustimmung des Bundesrates. Geplant ist zum einen, dass neu gegründete Unternehmen in den ersten vier Jahren ihres Bestehens auch ohne sachlichen Grund befristete Arbeitsverträge mit einer Dauer von bis zu vier Jahren abschließen dürfen (§ 14 Absatz 2a TzBfG). Zum anderen sollen befristet bis zum Ende des Jahres 2008 bis zu fünf Beschäftigte, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einen befristeten Arbeitsvertrag abschließen, nicht zu den Beschäftigten im Sinne des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) gerechnet werden (§ 23 Absatz 1 KSchG). Unternehmen mit nicht mehr als fünf Vollzeitmitarbeitern oder der äquivalenten Zahl an Teilzeitbeschäftigten überschreiten daher durch die Einstellung von befristet Beschäftigten nicht die Schwelle des Kündigungsschutzgesetzes. Durch diese Neuregelung müssen Unternehmen nun allerdings bei befristeten Arbeitsverhältnissen ganz besondere Sorgfalt auf die Zulässigkeit der Befristung verwenden, so dass eine diesbezügliche Klage keinerlei Aussicht auf Erfolg hätte. In nicht dem Kündigungsschutz unterliegenden Betrieben mit bis zu fünf unbefristet beschäftigten Mitarbeitern bestünde sonst für den Gekündigten eine Abwehrmöglichkeit gegen die Kündigung darin, die Zulässigkeit der Befristung bei befristet beschäftigten Kollegen anzufechten, so dass im Erfolgsfall der Betrieb den Schwellenwert von fünf unbefristet Beschäftigten überschritte und damit unter den Kündigungsschutz fiele.

254. Eine Reihe weiterer Änderungen im Kündigungsschutzrecht soll die Zahl und die Unsicherheit gerichtlicher Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit einer Kündigung begrenzen. So ist beabsichtigt, die Kriterien für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen auf das Alter, die Dauer der Betriebszugehörigkeit, eine Schwerbehinderung und das Vorliegen von Unterhaltspflichten zu begrenzen (§ 1 Absatz 3 KSchG). Wenn sich Arbeitgeber und Betriebsrat auf eine Namensliste der Arbeitnehmer, denen betriebsbedingt gekündigt wird, einigen, ist die gerichtliche Überprüfung der Sozialauswahl auf grobe Fehlerhaftigkeit begrenzt. Leistungsträger können darüber hinaus von der Sozialauswahl ausgenommen werden, um so beispielsweise leistungsstarke junge, alleinstehende Mitarbeiter im Betrieb zu halten. Ferner soll der Arbeitgeber dem Gekündigten mit der Kündigung ein Wahlrecht zwischen einer Kündigungsschutzklage und einer Abfindung in Höhe von einem halben Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr einräumen können. Schließlich soll bei Kündigungsschutzklagen eine einheitliche Klagefrist für alle Arten von Kündigungen eingeführt werden.

Tarifpolitik: Viel Streit bei geringem Verteilungsspielraum

255. Infolge mehrjähriger Abschlüsse aus dem Vorjahr gab es seit dem Ende des Jahres 2002 weniger, dafür teilweise um so kontroversere Tarifverhandlungen mit Warnstreiks oder normalen Streiks etwa im Öffentlichen Dienst, bei der Deutschen Bahn sowie in der Stahlindustrie und der Metall- und Elektroindustrie in Ostdeutschland. Bezogen auf die Gesamtwirtschaft stiegen die Tarifverdienste je Stunde um 2,3 vH, die Effektivverdienste aufgrund einer negativen Lohndrift hingegen nur um 1,0 vH (Tabelle 30). Die Stundenproduktivität nahm um 1,4 vH zu, so dass unter Berücksichtigung von Entlassungseffekten und eines Anstiegs des Deflators des Bruttoinlandsprodukts von 1,1 vH die Tariflohnabschlüsse nicht produktivitätsorientiert waren (Kasten 15, Seite 364; Ziffer 652).

Tabelle 30

Lohn und Produktivität
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2000	2001	2002	2003[1]
Tarifverdienste je Stunde[2]	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,6	+ 2,3
Effektivverdienste je Stunde[2]	+ 1,9	+ 2,3	+ 1,8	+ 1,0
Stundenproduktivität[3]	+ 2,2	+ 1,4	+ 1,3	+ 1,4
Erwerbstätigen-produktivität[4]	+ 1,1	+ 0,4	+ 0,8	+ 1,4
Reale Arbeitskosten[5]	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,4	+ 0,9
Reale Nettoverdienste[6]	+ 1,9	+ 2,3	+ 0,0	- 0,4
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts[7]	- 0,3	+ 1,3	+ 1,6	+ 1,1

1) Eigene Schätzung. - 2) Quelle: DIW. - 3) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je geleistete Erwerbstätigenstunde. - 4) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen. - 5) Arbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts. - 6) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (Berechnung siehe Fußnote 5) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. - 7) In Preisen von 1995.

256. Im **öffentlichen Dienst** wurde im Januar 2003 nach Warnstreiks im Dezember ein Entgelttarifvertrag mit mehrjähriger Laufzeit abgeschlossen, der auch einen Zeitplan zur Angleichung der Verdienste in Ost und West bis zum Jahr 2009 für die oberen und bis zum Jahr 2007 für die übrigen Lohn- und Gehaltsgruppen beinhaltet (Tabelle 31). Zum Ausgleich der Kosten der mehrstufigen Erhöhung der Löhne und Gehälter wurden verschiedene kompensierende Maßnahmen wie der Wegfall eines besonderen freien Tags („AZV-Tag“), eine für ein Jahr wirksame Kürzung der Altersstufenerhöhung oder die Möglichkeit zur Verlagerung der Überweisung der Löhne und Gehälter auf das Ende des Monats vereinbart, die im Gegensatz zum dauerhaft wirksamen Basiseffekt der Stufenerhöhung allerdings meist nur zeitlich befristete Einsparmöglichkeiten bieten. Unmittelbar vor dem Abschluss der Tarifverträge trat das Land Berlin aus der Tarifgemeinschaft der Länder aus, um die Tariferhöhungen nicht mitvollziehen zu müssen. In separaten Verhandlungen mit der Gewerkschaft ver.di wurde im Juli eine Einigung erzielt, die zwar formell den Tarifabschluss für den übrigen öffentlichen Dienst übernimmt, über Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich und andere Einsparungen aber zu Minderbelastungen des Landeshaushalts führt. Im Gegenzug verzichtet das Land bis zum Ende des Jahres 2009 auf betriebsbedingte Kündigungen. Im Mai löste sich, nicht zuletzt auch aus Enttäuschung über den aus Sicht der Arbeitgeber zu hohen Tarifabschluss, die Tarifgemeinschaft im öffentlichen Dienst auf. Im Sommer kündigten dann die Länder und der Bund jeweils die Tarifverträge zu den Sonderzahlungen (Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld). Sie beabsichtigen, in Neuverhandlungen ähnlich wie bei den Beamten eine Streichung des Urlaubsgelds und eine Kürzung des Weihnachtsgelds zu erreichen.

Die für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst vereinbarten Erhöhungen wurden mit einer Verzögerung um einige Monate auch für die Beamten übernommen. Ab dem Jahr 2004 entfällt für die Beamten das Urlaubsgeld, und das Weihnachtsgeld wird auf 60 vH gekürzt, wobei mit einem Teil der Einsparungen Leistungskomponenten finanziert werden sollen. Ferner wurden Öffnungsklauseln vereinbart, die es dem Bund und den Ländern erlauben, Sonderleistungen zu kürzen oder gänzlich zu streichen, während die Bezüge selbst weiterhin bundeseinheitlich festgelegt werden.

257. Auch in der **Leiharbeitsbranche** kam es, angestoßen durch die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, zu einer Reihe von Tarifvereinbarungen. Dieser Wirtschaftszweig ist durch eine vergleichsweise fragmentierte Struktur mit vielen kleinen Unternehmen und mehreren Arbeitgeberverbänden, die aber immer nur einen kleinen Teil der Unternehmen vertreten, gekennzeichnet. Ebenfalls sehr niedrig ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter den Leiharbeitnehmern. Eine Tarifgemeinschaft unter Führung des Deutschen Gewerkschaftsbundes führte daher separate Verhandlungen mit den größten Arbeitgeberverbänden, nämlich dem Bundesverband Zeitarbeit und dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen. Die Abschlüsse sehen jeweils neun nach der Qualifikation der Leiharbeiter gestaffelte Entgeltgruppen, Abschläge für die neuen Bundesländer und nach der Entleihdauer gestaffelte Zuschläge vor. Besondere Abschläge für Langzeitarbeitslose sind indes nicht vorgesehen. Tarifverträge kamen zudem zwischen dem Christlichen Gewerk-

schaftsbund und zwei regionalen Arbeitgeberverbänden zustande. Auch bei diesen Tarifverträgen sind neun Entgeltgruppen vorgesehen, die zusätzlich noch in drei von der Verleihdauer und der individuellen Leistung abhängige Entgeltstufen aufgegliedert sind und bei denen außerdem die Stundensätze zwischen den einzelnen Tarifgebieten differieren können. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise beträgt der niedrigste Stundenlohnsatz 6,01 Euro gegenüber 6,85 Euro im Tarifvertrag zwischen den Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Bundesverband Zeitarbeit.

258. Gegenstand der Tarifauseinandersetzung in der **ostdeutschen Stahlindustrie** sowie der dortigen **Metall- und Elektroindustrie** war das Ziel der Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), in diesen Wirtschaftszweigen eine stufenweise Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden und damit eine Angleichung der tariflichen Arbeitszeit in Ostdeutschland und Westdeutschland zu erreichen. Nach der Kündigung der entsprechenden Tarifverträge ab Jahresbeginn kam es zu ersten Verhandlungen, in denen jedoch keine Einigung erzielt werden konnte. Warnstreiks Anfang Juni mit Schwerpunkt in der Stahlindustrie führten für diesen Wirtschaftszweig zu einer raschen Einigung, die eine bis zum 1. April 2009 abzuschließende stufenweise Einführung der 35-Stunden-Woche in der ostdeutschen Stahlindustrie vorsieht. Für den Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten kann die Anpassung einvernehmlich zeitlich gestreckt werden. In der Metall- und Elektroindustrie hingegen wurden zwar einige Haustarifverträge zur stufenweisen Einführung der 35-Stunden-Woche abgeschlossen, in den Verhandlungen über einen entsprechenden Flächentarifvertrag wurden jedoch keine entscheidenden Fortschritte erzielt. Durch die anhaltende Bestreikung von Zulieferbetrieben der Automobilindustrie kam es auch in westdeutschen Betrieben zu Arbeitsausfällen, Kurzarbeit und wachsender Kritik in der Öffentlichkeit an der Streikstrategie der IG Metall. Nachdem eine abschließende Verhandlungsrunde über einen Flächentarifvertrag ohne Ergebnis beendet worden war, stellte die IG Metall die Streiks und die Tarifbewegung für die Einführung der 35-Stunden-Woche ein. Damit wurde zum ersten Mal seit dem Jahr 1954 ein Streik in der Metallindustrie abgebrochen, ohne dass ein Abschluss erzielt werden konnte.

259. Im westdeutschen Baugewerbe wurde Ende Oktober eine Tarifvereinbarung geschlossen, die eine Absenkung der tariflich vereinbarten Jahressonderzahlung („Weihnachtsgeld“) auf bis zu 780 Euro erlaubt, verglichen mit einem tariflichen Weihnachtsgeld für einen Facharbeiter in Höhe von 1 375 Euro. Auf eine wirtschaftliche Notlage des Betriebs kommt es dabei nicht an. Voraussetzung ist lediglich, dass das Unternehmen und der Betriebsrat, oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist, zwei Drittel der Belegschaft der Absenkung zustimmen.

Tabelle 31

Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
Arbeiterwohlfahrt West und Ost: 135 000, 27.3.2003	+ 2,4 vH ab 1.4.2003		31.1.2005			0,8 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004, weitere 0,8 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004. West: Fünf Nullmonate von November 2002 bis März 2003. Ost: 33 Nullmonate von April 2000 bis Dezember 2002. Angleichung des Tarifniveaus in Stufen von 82,8 vH auf 86,0 vH ab 1.1.2003, auf 90,0 vH ab dem 1.1.2004 und auf 100 vH von 2005 bis 2013 durch jährliche Anpassung um 1,11 Prozentpunkte, jeweils zum 1.1. eines Jahres.
Bankgewerbe (ohne Genossenschaftsbanken) West und Ost: 296 900, 13.12.2002	+ 3,1 vH ab 1.7.2002 + 2,0 vH ab 1.7.2003	1.5.2002	31.5.2004	West: 2,5 Ost: 2,5	West: 2,5 Ost: 2,5	Zwei Nullmonate von Mai bis Juni 2002. 1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004. Möglichkeit im Rahmen einer freiwilligen Betriebsvereinbarung bis zu 4 vH der Gehaltserhöhung auf Basis von Zielvereinbarungen oder Leistungsbeurteilung variabel zu gestalten.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
Chemische Industrie Alle regionalen Bereiche West: 560 000, 8.5.2003	+ 2,6 vH ab 1.5./ ab 1.6./ ab 1.7.2003	1.4./ 1.5./ 1.6.2003	30.4./ 31.5./ 30.6.2004	West: 2,3	West: 2,3	Regional unterschiedlicher Laufzeitbeginn, 40 Euro Einmalzahlung für den jeweils ersten Monat.
Ost: 34 600, 30.4.2002	+ 2,6 vH ab 1.7.2003	1.6.2003	30.6.2004	Ost: 5,2	Ost: 5,2	40 Euro Einmalzahlung für den jeweils ersten Monat. 2,8 vH Stufenerhöhung ab 1.10.2003 zur Angleichung an das Tarifniveau Berlin-West (bereits im Jahr 2002 vereinbart).
Deutsche Bahn AG West und Ost: 151 000, 17.3.2003		1.3.2003	28.2.2005	West: 1,1 Ost: 1,7	West: 1,1 Ost: 1,7	Insgesamt 400 Euro Pauschalzahlung für März 2003 bis April 2004, hälftig zahlbar im April und Dezember 2003. West: 3,2 vH Stufenerhöhung ab 1.5.2004. Ost: Angleichung des Tarifniveaus an West in Stufen von 90 vH auf 93 vH ab 1.9.2003 und auf 100 vH ab 1.9.2005/1.9.2006 (nach Entgeltgruppen gestaffelt).
Deutsche Lufthansa AG Konzern West und Ost: 52 000, 27.2.2003	+ 3,2 vH	1.1.2003	31.12.2004			Insgesamt 250 Euro Pauschalzahlung für November und Dezember 2002. 1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.10.2003, weitere 1,2 vH Stufenerhöhung ab 1.5.2004. Zusätzliche Einmalzahlung in Höhe von 26,65 vH der Vergütung des Januars 2003. Regelungen zur Ergebnisbeteiligung und zur Veränderung der Entgeltstruktur des Bodenpersonals.
Druckindustrie West und Ost: 134 700, 25.6.2003	+ 1,5 vH (Lohn) ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2005	West: 1,6 Ost: 1,3	West: 1,6 Ost: 1,3	Abschluss nur für Lohnempfänger. Drei Nullmonate von April bis Juni 2003. 1,7 vH Stufenerhöhung ab 1.6.2004.
Einzelhandel, zum Beispiel: Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen: 842 400, ab 16.7.2003	+ 1,8 vH (Lohn)/ + 1,7 vH (Gehalt) ab 1.7./ ab 1.8./ ab 1.9./ ab 1.10.2003	1.4./ 1.5./ 1.7.2003	31.3./ 30.4./ 30.6.2005			Regional unterschiedliche Nullmonate (drei beziehungsweise vier Monate, teilweise für Arbeiter und Angestellte unterschiedlich) vor Inkrafttreten der Tariferhöhung in 2003. Beginn der durchschnittlichen Stufenerhöhung in 2004 von 1,8 vH/1,7 vH (Lohn) beziehungsweise 1,7 vH/1,8 vH (Gehalt) regional unterschiedlich (ab 1.7./1.8./1.9./1.11.2004) mit stärkerer Anhebung bei den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen.
Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Bremen: 964 000, ab 18.7.2003	+ 1,6 vH ab 1.7./ ab 1.8.2003	1.4./ 1.5.2003	31.3./ 30.4.2005			Insgesamt 51 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni beziehungsweise Mai bis Juli 2003. 75 Euro zusätzliche Einmalzahlung für April bis Juni beziehungsweise Mai bis Juli 2004. 1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004 beziehungsweise ab 1.8.2004.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
noch: Einzelhandel						
Mecklenburg-Vorpommern: 38 900, 12.9.2003	+ 1,7 vH (im Durchschnitt) ab 1.11.2003	1.7.2003	30.6.2005			Vier Nullmonate von Juli bis Oktober 2003. 1,7 vH Stufenerhöhung ab 1.11.2004.
Brandenburg: 54 200, 23.9.2003	+ 1,8 vH	1.10.2003	30.6.2005			1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.12.2004.
Genossenschaftsbanken						
West und Ost: 172 000, 28.5.2003	+ 3,1 vH ab 1.7.2002 + 2,0 vH	1.5.2002 1.7.2003	30.6.2003 31.5.2004	West: 2,5 Ost: 2,5	West: 2,5 Ost: 2,5	Zwei Nullmonate von Mai bis Juni 2002. Tarifvertrag sichert die bereits freiwillig geleistete Stufenerhöhung ab. 1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004. Möglichkeit im Rahmen einer freiwilligen Betriebsvereinbarung das Jahreseinkommen in Abhängigkeit von der individuellen Zielerreichung in einem Intervall von 92 vH bis 109 vH des Tarifentgelts variabel zu gestalten.
Groß- und Außenhandel, genossenschaftlicher Großhandel, zum Beispiel:						
Baden-Württemberg: 137 800, 1.7.2003	+ 1,6 vH ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2005			Jeweils 41 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni 2003. Jeweils 44 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni 2004. 1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004.
Hessen: 94 100, 3.7.2003	+ 1,6 vH ab 1.7.2003	1.5.2003	30.4.2005			Jeweils 25 Euro Pauschalzahlung für Mai und Juni 2003. Jeweils 37,50 Euro Pauschalzahlung für Mai und Juni 2004. 1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004.
Bayern: 177 600, 30.6.2003	+ 2,1 vH (im Durchschnitt) ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2005			Drei Nullmonate von April bis Juni 2003. Erhöhung ab 1.7.2003 setzt sich aus linearer Tarifanhebung um 1,5 vH sowie einer Erhöhung um 9 Euro in allen Gruppen zusammen. Weitere Stufenerhöhung von durchschnittlich 2,0 vH ab 1.7.2004 (zusammengesetzt aus linearer Anhebung um 1,5 vH und Erhöhung um 9 Euro in allen Gruppen).
Mecklenburg-Vorpommern: 14 700, 2.7.2003	+ 1,9 vH (Lohn)/ + 1,7 vH (Gehalt) (im Durchschnitt) ab 1.7.2003	1.5.2003	30.4.2005			Zwei Nullmonate von Mai bis Juni 2003. Durchschnittliche Tarifvereinbarung ergibt sich durch monatliche Erhöhung um 30 Euro in allen Gruppen. 1,7 vH Stufenerhöhung ab 1.5.2004.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
noch: Groß- und Außenhandel, genossenschaftlicher Großhandel						
Nordrhein-Westfalen: 304 300, 17.7.2003	+ 1,6 vH ab 1.7./ ab 1.8.2003 (genoss. GH)	1.4./ 1.5.2003	31.3./ 30.4.2005			Insgesamt 123 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni 2003 beziehungsweise für Mai bis Juli 2003 für den genossenschaftlichen Großhandel (genoss. GH). 132 Euro zusätzliche Einmalzahlung für April bis Juni 2004 (genoss. GH: Mai bis Juli 2004). Weitere 1,8 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004 (genoss. GH: ab 1.8.2004).
Rheinland-Rheinhessen: 29 700, 15.7.2003	+ 1,5 vH (Lohn)/ + 1,4 vH (Gehalt) (im Durchschnitt)	1.5.2003	30.4.2005			Durchschnittliche Tarifvereinbarung ergibt sich durch monatliche Erhöhung um 25 Euro in allen Gruppen. 1,7 vH Stufenerhöhung ab 1.5.2004.
Sachsen: 38 200, 16.7.2003	+ 1,6 vH ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2005			Jeweils 16,66 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni 2003. Jeweils 20 Euro zusätzliche Pauschalzahlung für April bis Juni 2004. Weitere 1,6 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004.
Holzverarbeitende Industrie, zum Beispiel: Niedersachsen/ Bremen: 28 100, 27.5.2003	+ 1,2 vH ab 1.7.2003	1.5.2003	30.4.2004			Insgesamt 15 Euro Pauschalzahlung für Mai und Juni 2003. 1,3 vH Stufenerhöhung ab 1.12.2003.
Hessen, Rheinland-Pfalz: 32 400, ab 8.7.2003	+ 1,14 vH ab 1.8.2003	1.5.2003	30.4.2004			Insgesamt 40 Euro Pauschalzahlung für Mai bis Juli 2003. 1,13 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004.
Westfalen-Lippe: 60 100, 7.7.2003	+ 1,2 vH ab 1.7.2003	1.5.2003	30.4.2004			Insgesamt 50 Euro Pauschalzahlung für Mai und Juni 2003. 1,1 vH Stufenerhöhung ab 1.12.2003.
Sachsen: 13 400, 13.5.2003	+ 2,5 vH ab 1.5.2003	1.1.2003	31.12.2003			Insgesamt 30 Euro Pauschalzahlung für Januar bis April 2003.
Hotel- und Gaststättengewerbe, zum Beispiel: Baden-Württemberg, Hessen, Bremen/ Bremerhaven: 129 300, ab 26.2.2003	+ 1,86 vH/ + 2,6 vH/ + 1,4 vH (im Durchschnitt) ab 1.4./ ab 1.8.2003	1.1./ 1.5.2003	31.12.2003/ 31.3./ 31.7.2004			Drei Nullmonate von Januar bis März beziehungsweise von Mai bis Juli 2003. Regional unterschiedliche Tarifvereinbarungen ergeben sich jeweils durch monatliche Erhöhung um 20, 30 beziehungsweise 40 Euro in allen Entgeltgruppen.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
Kfz-Gewerbe, zum Beispiel: Nordrhein-Westfalen, Hamburg: 81 200, ab 2.4.2003	+ 2,4 vH ab 1.5.2003	1.3.2003	29.2.2004			Nordrhein-Westfalen: einen Nullmonat für März 2003. 40 Euro Einmalzahlung für April 2003. Hamburg: Insgesamt 40 Euro Pauschalzahlung für März und April 2003.
Baden-Württemberg, Saarland, Schleswig-Holstein: 68 600, ab 11.2.2003	+ 2,4 vH/ + 2,45 vH	1.3.2003	28.2.2005			Regional unterschiedliche Stufenerhöhungen 3,0 vH/ 2,75 vH beziehungsweise 2,7 vH ab 1.4.2004 beziehungsweise ab 1.5.2004.
Rheinland-Rheinhessen, Sachsen: 40 100, ab 17.3.2003	+ 2,4 vH	1.4./ 1.5.2003	31.3.2004			Regional unterschiedliche Pauschalzahlungen von insgesamt 100 Euro beziehungsweise 60 Euro für Februar/März beziehungsweise März/April 2003.
Mecklenburg-Vorpommern: 10 500, 21.5.2003	+ 1,7 vH ab 1.6.2003	1.4.2003	31.3.2004			Insgesamt 25 Euro Pauschalzahlung für April und Mai 2003. Stadt Rostock: 2,6 vH Erhöhung ab 1.6.2003.
Kunststoff verarbeitende Industrie, zum Beispiel: Baden-Württemberg: 59 900, 3.12.2002	+ 3,1 vH ab 1.12.2002	1.11.2002	31.10.2003			50 Euro Einmalzahlung für November 2002.
Bayern: 63 100	+ 2,6 vH	1.11.2003	31.10.2004			
Hessen: 24 000, 25.11.2002	+ 2,8 vH ab 1.1.2003	1.12.2002	31.10.2003			75 Euro Einmalzahlung für Dezember 2002.
Kreis Lippe: 40 800, 27.6.2003	+ 2,5 vH ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2004			Insgesamt 150 Euro Pauschalzahlung für April bis Juni 2003.
Ost: 25 300, 22.1.2003	+ 3,2 vH ab 1.3.2003	1.12.2002	29.2.2004			Insgesamt 75 Euro Pauschalzahlung für Dezember 2002 bis Februar 2003. 0,6 vH Stufenerhöhung ab 1.9.2003.
Maler- und Lackiererhandwerk West und Ost (ohne Saarland): 193 000, 7.7.2003	+ 1,7 vH (West) + 1,9 vH (Ost) ab 1.12.2002	1.6./ 1.9.2003	31.12.2003			Neuabschluss im Juli 2003 nach Nichtinkrafttreten des Schlichtungsspruchs vom 11.12.2002; die darin vereinbarten Stufenerhöhungen von 1,7 vH (West) und 1,9 vH (Ost) wurden aber mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg umgesetzt, dort 14 Nullmonate von Juli 2002 bis August 2003.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
Öffentlicher Dienst Bund, Länder und Gemeinden, West und Ost, ohne Berlin: 2 413 800 (einschließlich Berlin), 9./10.1.2003	+ 2,4 vH ab 1.1.2003	1.11.2002	31.1.2005	West: 2,0 Ost: 3,5	West: 1,7 Ost: 3,2	Zwei Nullmonate für November und Dezember 2002 (obere Gehaltsgruppen: fünf Nullmonate von November 2002 bis März 2003). Einmalzahlung von 7,5 vH eines Monatsentgelts, maximal 185 Euro (Ost: 166,50 Euro). Erhöhung für obere Gehaltsgruppen erst ab 1.4.2003. 1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004, weitere 1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.5.2004. Einmalzahlung von 50 Euro (Ost: 46,25 Euro) im November 2004. Halbierung des Entgeltanstiegs bei Erreichen der nächsten Lebensaltersstufe im Zeitraum vom 1.1.2003 bis 31.12.2004 für die Dauer eines Jahres. Verschiebung der Auszahlung der Bezüge jeweils ab Dezember 2003 oder ab Dezember 2004 auf den letzten Tag des Monats möglich. Wegfall des freien Arbeitstages (AZV-Tag) ab 1.1.2003. Ost: Angleichung des Tarifniveaus in Stufen von 90 vH auf 91 vH ab 1.1.2003, auf 92,5 vH ab 1.1.2004 und in weiteren Schritten auf 100 vH bis 31.12.2007 (obere Lohn- und Gehaltsgruppen: bis 31.12.2009).
Berlin: 30.6./1.7.2003		1.1.2003	31.12.2009			Übernahme der Stufenerhöhungen und Einmalzahlungen des Abschlusses für den übrigen öffentlichen Dienst. Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich, gestaffelt nach Vergütungsgruppen, im Austausch für einen Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis zum Laufzeitende des Tarifvertrags.
Papierindustrie West: 60 300, 13.5.2003	+ 2,5 vH ab 1.5.2003	1.4.2003	30.4.2004			30 Euro Einmalzahlung für April 2003.
Papier verarbeitende Industrie West und Ost: 79 700, 5.6.2003	+ 2,0 vH ab 1.7.2003	1.4.2003	31.3.2005	West: 2,0 Ost: 2,0	West: 2,0 Ost: 2,0	Drei Nullmonate von April bis Juni 2003. 2,3 vH Stufenerhöhung ab 1.6.2004.
Privates Verkehrsgewerbe, zum Beispiel: Hessen: 43 400	+ 2,2 vH ab 1.10.2003	1.8.2003	31.5.2005			Zwei Nullmonate für August und September 2003. 2,0 vH Stufenerhöhung ab 1.8.2004.
Reisebürogewerbe West und Ost: 80 200, 24./25.2.2003	+ 1,5 vH ab 1.5.2003	1.11.2002	31.12.2004			Sechs Nullmonate von November 2002 bis April 2003. 1,5 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2004 und weitere 1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004.
Steine-Erden-Industrie und Betonsteinhandwerk Bayern: 41 000, 22.5.2003	+ 1,7 vH	1.6.2003	31.5.2005			1,7 vH Stufenerhöhung ab 1.3.2004, weitere 1,6 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2005.

noch Tabelle 31

noch: Wichtige Tarifvereinbarungen seit Herbst 2002 in Deutschland[1)]

Wirtschaftszweig, Geltungsbereich: betroffene Arbeitnehmer, Datum des Abschlusses	Tarifvereinbarung[2)]	Laufzeitbeginn[3)]	Kündigungstermin[3)]	Erhöhung von 2003[2)] (in vH)[4)] auf		Wichtige Folge- und Nebenregelungen
				Monatsbasis	Stundenbasis	
Steinkohlenbergbau Alle regionalen Bereiche West: 50 300, 6.2.2003	+ 1,5 vH	1.5.2003	31.12.2004			1,0 vH Stufenerhöhung ab 1.7.2004.
Wohnungswirtschaft West und Ost: 70 000, 30.6.2003	+ 2,0 vH	1.7.2003	31.12.2005			West: jeweils 150 Euro zusätzliche Einmalzahlung, zahlbar spätestens mit dem Weihnachtsgeld 2003 und Urlaubsgeld 2005. Ost: Stufenerhöhung spätestens ab 1.1.2004. West und Ost: 1,2 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2005, Ost: spätestens ab 1.6.2005.
Zeitarbeit West und Ost: 100 000, ab 27.5.2003	k.A., da erstmals tarifvertragliche Regelung	1.1.2004	31.12.2007			2,5 vH Stufenerhöhung ab 1.1.2005. Weitere Stufenerhöhungen von 2,5 vH ab 1.1.2006 und 2,5 vH ab 1.1.2007. Möglichkeit der Reduzierung der Tarifentgelte um bis zu 13,5 vH im Jahr 2004, 10,5 vH im Jahr 2005 und 8,5 vH im Jahr 2006 bei Überlassung an Betriebe im Bundesgebiet Ost.
Durchschnittliche Tarifentwicklung, gewichtet mit der Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer				West: + 2,3 vH Ost: + 3,0 vH Deutschland: + 2,4 vH	West: + 2,2 vH Ost: + 3,0 vH Deutschland: + 2,3 vH	

1) Nur Neuabschlüsse. - 2) In vH gegenüber den abgelaufenen Tarifvereinbarungen. Bei Inkrafttreten der Erhöhung erst nach Nullmonaten oder Pauschalzahlungen auch Angabe des Erhöhungszeitpunkts. - 3) Bei Angabe mehrerer Zeitpunkte: regional unterschiedlicher Laufzeitbeginn oder Kündigungstermin. - 4) Jahresdurchschnitt 2003 gegenüber Jahresdurchschnitt 2002, Berechnung auf Monatsbasis und auf Stundenbasis, unter Berücksichtigung von Pauschalzahlungen, Veränderungen bei Jahressonderzahlung, Urlaubsgeld, Urlaubsdauer und vermögenswirksamen Leistungen sowie von Veränderungen der Arbeitszeiten.

Quellen: Deutsche Bundesbank, WSI-Tarifarchiv

3. Öffentliche Finanzen: Ein ausgeglichener Staatshaushalt in weiter Ferne

260. Im Jahr 2003 standen die öffentlichen Haushalte unter erheblichem Finanzierungsdruck. Das staatliche Finanzierungsdefizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen überschritt mit 4,1 vH zum zweiten Mal in Folge die Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages von 3,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Insbesondere die Ausgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit ließen die öffentlichen Haushalte aus dem Ruder laufen. Auf der Einnahmeseite war angesichts der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung lediglich eine geringfügige Verbesserung spürbar. Im Jahresverlauf versuchte die Bundesregierung eine Vielzahl gesetzgeberischer Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die einerseits für die kommenden Jahre Konsolidierungsmaßnahmen einleiten und andererseits durch Entlastungen für das kommende Jahr konjunkturelle Impulse entfalten sollen.

Defizitquote des Staates übersteigt 4 vH-Marke

261. Das Finanzierungsdefizit des Staates erhöhte sich im Jahr 2003 abermals auf nunmehr 86,6 Mrd Euro. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einer Ausweitung des negativen Finanzierungssaldos um rund 12,3 Mrd Euro. Er überstieg mit 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufgrund einer nur schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen und der gestiegenen Aufwendungen als Folge der Arbeitslosigkeit zum zweiten Mal seit Inkrafttreten des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 1997 die Obergrenze von 3,0 vH deutlich (Tabelle 32, Seite 166). Die Ausweitung des gesamtstaatlichen Defizits wurde vom Bund und den Ländern verursacht.

Tabelle 32

Finanzierungssalden und Finanzierungsquoten in den öffentlichen Haushalten

	2000	2001	2002	2003[1)]	2000	2001	2002	2003[1)]
	Saldo (Mrd Euro)				Quote (vH)[2)]			
Staat[3)] *in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen* [4)]	- 24,0[a)]	- 58,9	- 74,3	- 86,6	*- 1,2* [a)]	*- 2,8*	*- 3,5*	*- 4,1*
davon								
Gebietskörperschaften	- 24,3[a)]	- 55,6	- 67,7	- 80,3	*- 1,2* [a)]	*- 2,7*	*- 3,2*	*- 3,8*
davon:								
Bund	- 22,9[a)]	- 28,3	- 34,2	- 40,0	*- 1,1* [a)]	*- 1,4*	*- 1,6*	*- 1,9*
Länder	- 6,8	- 27,7	- 30,8	- 37,7	*- 0,3*	*- 1,3*	*- 1,5*	*- 1,8*
Gemeinden	+ 5,4	+ 0,4	- 2,7	- 2,6	*+ 0,3*	*+ 0,0*	*- 0,1*	*- 0,1*
Sozialversicherung	+ 0,3	- 3,3	- 6,6	- 6,4	*+ 0,0*	*- 0,2*	*- 0,3*	*- 0,3*
Nachrichtlich (Staat):								
Staatsquote[5)]					*48,2* [a)]	*48,3*	*48,5*	*49,2*
Abgabenquote[6)]					*42,9*	*41,2*	*40,6*	*40,8*
Steuerquote[7)]					*25,4*	*23,7*	*23,2*	*23,2*
Zins-Steuer-Quote[8)]					*13,7*	*14,2*	*13,7*	*13,7*
Öffentlicher Gesamthaushalt[9)] in der *Abgrenzung der Finanzstatistik* [4)]	- 32,3[a)]	- 49,1	- 66,3	- 86,2	*- 1,6* [a)]	*- 2,4*	*- 3,1*	*- 4,0*
davon								
Gebietskörperschaften	- 34,0[a)]	- 46,8	- 59,7	- 79,7	*- 1,7* [a)]	*- 2,3*	*- 2,8*	*- 3,7*
davon:								
Bund	- 23,9[a)]	- 21,1	- 32,7	- 43,4	*- 1,2* [a)]	*- 1,0*	*- 1,5*	*- 2,0*
Sondervermögen des Bundes	- 1,7	+ 5,1	+ 8,9	+ 4,1	*- 0,1*	*+ 0,2*	*+ 0,4*	*+ 0,2*
Länder	- 10,4	- 26,9	- 31,2	- 33,2	*- 0,5*	*- 1,3*	*- 1,5*	*- 1,6*
Gemeinden	+ 1,9	- 3,9	- 4,7	- 7,2	*+ 0,1*	*- 0,2*	*- 0,2*	*- 0,3*
Sozialversicherungen	+ 1,7	- 2,3	- 6,6	- 6,5	*+ 0,1*	*- 0,1*	*- 0,3*	*- 0,3*

1) Eigene Schätzung. - 2) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - 3) Gebietskörperschaften (einschließlich Sonderrechnungen) und Sozialversicherung. - 4) Zu den konzeptionellen Unterschieden der statistischen Abgrenzungen siehe unter anderem JG 94 Ziffer 158. - 5) Ausgaben des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. - 8) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern. - 9) Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände (ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen) sowie Sonderrechnungen (EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Bundeseisenbahnvermögen, Vermögensentschädigungsfonds, Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Versorgungsrücklagen des Bundes). - a) Ohne UMTS-Lizenzeinnahmen (50,8 Mrd Euro).

262. Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts – in der Abgrenzung der Finanzstatistik – einschließlich der Sozialversicherung nahm in diesem Jahr um 19,9 Mrd Euro auf insgesamt 86,2 Mrd Euro zu. Der Kernhaushalt des Bundes schloss mit einem Defizit in Höhe von 43,4 Mrd Euro ab; gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einer Ausweitung um 10,7 Mrd Euro. Ein Rückgang der Überschüsse war bei den Sondervermögen des Bundes zu beobachten: Aufgrund des im Vergleich zum Vorjahr um rund 6 Mrd Euro niedrigeren Bundesbankgewinns in Höhe von 5,4 Mrd Euro reduzierte sich der in der Finanzstatistik ausgewiesene Überschuss des Sondervermögens Erblastentilgungsfonds deutlich, weil der den Betrag von 3,5 Mrd Euro übersteigende Teil des Bundesbankgewinns dem Erblastentilgungsfonds zuzuführen ist. Gegenläufig wirkten die Überschüsse des ERP-Sondervermögens und des Fonds Aufbauhilfe, so dass sich der Überschuss der Sondervermögen um insgesamt 4,8 Mrd Euro auf 4,1 Mrd Euro verringerte. Die Entwicklung in den Ländern war ebenfalls durch einen Anstieg des finanzstatistischen Defizits um 2,0 Mrd Euro auf 33,2 Mrd Euro geprägt. Eine Zunahme des Defizits mussten auch die Gemeinden hinnehmen: Es stieg von 4,7 Mrd Euro auf rund 7,2 Mrd Euro.

263. In diesem Jahr war ein deutlicher Anstieg der Staatsquote um 0,7 Prozentpunkte auf 49,2 vH zu verzeichnen; damit erreichte sie wieder das Niveau des Jahres 1997 und lag nur noch knapp unter dem Höchststand von 50,3 vH aus dem Jahr 1996. Der Anstieg der Staatsquote war hauptsächlich durch die deutliche Zunahme der monetären Sozialleistungen – im Wesentlichen der Arbeitslosenhilfe und des Arbeitslosengelds – verursacht. Die Zunahme in diesem Jahr war lediglich zu einem sehr kleinen Teil (0,1 Prozentpunkte) in der Änderung der Abführungsregelung für Zahlungen an die Europäische Union begründet (JG 2002 Ziffer 214). Die

seit dem Jahr 2001 rückläufige Abgabenquote vollzog in diesem Jahr eine Umkehr und nahm um 0,2 Prozentpunkte auf 40,8 vH zu. Diese Zunahme war im Wesentlichen auf den Anstieg der Sozialbeiträge zurückzuführen. Die Zins-Steuer-Quote verharrte mit 13,7 vH auf dem Niveau des Vorjahres.

264. Der Sachverständigenrat bemisst die erforderliche Konsolidierung des Staates üblicherweise anhand des strukturellen Defizits. Hierzu wird das tatsächliche Defizit um die konjunkturell bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben und die Nettoinvestitionen des Staates bereinigt. Darüber hinaus können temporäre Faktoren, wie zum Beispiel die Ausgaben für die Beseitigung der Flutschäden, das strukturelle Defizit erhöhen. Dieses Jahr lag das strukturelle Defizit knapp ¾ Prozentpunkte unter dem tatsächlichen Defizit und betrug etwa 3½ vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Bei den konjunkturell – hier verstanden als Abweichung vom mittelfristigen Trend – bedingten Mehrausgaben von rund 5½ Mrd Euro schlugen insbesondere höhere Ausgaben infolge der weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit zu Buche. Auf der Einnahmeseite ergaben sich deutliche konjunkturell bedingte Mindereinnahmen von etwa 11 Mrd Euro, die sich nahezu über alle Einnahmearten erstreckten. Besonders beeinträchtigt waren jedoch die Sozialversicherungsbeiträge, die infolge der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt verbunden mit der rückläufigen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter niedriger als erwartet ausfielen. Die Nettoinvestitionen des Staates waren im Jahr 2003 sogar negativ (– 1,8 Mrd Euro). Insgesamt entspricht damit das strukturelle Defizit in diesem Jahr in etwa dem des Vorjahres. Die verfahrensbedingte Erhöhung des im vergangenen Jahr ausgewiesenen strukturellen Defizits war im Wesentlichen auf die fortgesetzte Wachstumsschwäche zurückzuführen. So wurde im vergangenen Jahr beispielsweise die zukünftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu positiv eingeschätzt, so dass die Ausgaben des Staates in diesem Bereich nicht über dem Trend lagen, sondern etwa den trendbedingten Ausgaben entsprachen. Insgesamt war die Finanzpolitik in diesem Jahr – mit Ausnahme des Wirkens der automatischen Stabilisatoren – neutral ausgerichtet. Zwar hat die Finanzpolitik Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, wie eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge oder der indirekten Steuern, ergriffen, aber die strukturelle Haushaltsposition hat sich dennoch nicht verbessert. Dies war auf eine Reihe struktureller Faktoren zurückzuführen, wie beispielsweise den niedrigeren Bundesbankgewinn und die höheren Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Weiterer Anstieg der Staatsausgaben – nur leichte Zunahme der Einnahmen

265. Die Zuwachsrate der Staatsausgaben blieb seit dem Jahr 2001 auf einem nahezu konstanten Niveau von 2,4 vH gegenüber dem Vorjahreszeitraum (Tabelle 33, Seite 168). Der Hauptgrund für diesen Ausgabenanstieg war einmal mehr die Expansion der monetären Sozialleistungen; sie erhöhten sich um 3,5 vH. Rückläufig waren die Ausgaben für Bruttoinvestitionen und Subventionen. In den vergangenen Jahren kam es zu Einsparungen bei den geleisteten Zinsen des Staates, zum einen infolge der Schuldentilgung durch die Erlöse aus der Veräußerung der UMTS-Mobilfunklizenzen im Jahr 2000 und zum anderen durch das gesunkene Zinsniveau. In diesem Jahr kam es dagegen wieder zu einem Anstieg der staatlichen Zinsausgaben um 1,5 vH. Deutliche Zuwächse – hauptsächlich wegen des Anstiegs der BSP-Eigenmittelabführungen an die Europäische Union – hatten auch die sonstigen laufenden Transfers zu verzeichnen. Die Vermögenstransfers nahmen wegen der Förderung eines weiteren Jahrgangs im Rahmen der Eigenheimzulage deutlich um 11,1 vH zu (JG 95 Ziffer 71). Die Aufwendungen für die Eigenheimzulage erreichten damit einen Anteil von knapp 28 vH an den Vermögenstransfers des Staates. Infolge weiterer Personaleinsparungen nahmen die vom Staat bezahlten Arbeitnehmerentgelte lediglich um 0,9 vH zu, trotz der Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst von 2,4 vH und der gestiegenen Sozialbeiträge des Jahres 2003.

Die Einnahmen des Staates expandierten nach einem sehr schwachen Anstieg im vergangenen Jahr in diesem Jahr um 1,3 vH. Während die indirekten Steuern vor allem aufgrund der Verbrauchsteueranhebungen zu Jahresbeginn um 2,2 vH zunahmen, verminderte sich das Aufkommen aus direkten Steuern geringfügig um 0,1 vH. In der Entwicklung der direkten Steuern spiegelt sich die aufgrund der schwachen Arbeitsmarktlage nur geringfügige Zunahme des Lohnsteueraufkommens wider. Das Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge nahm mit 1,9 vH vergleichsweise stark zu. Ursächlich für diesen Anstieg waren, trotz einer Stagnation der Bruttolöhne und -gehälter, die zu Jahresbeginn um 0,4 Prozentpunkte angehobenen Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,5 vH, der im Jahresdurchschnitt um 0,4 Prozentpunkte höhere durchschnittliche Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung sowie eine diskretionäre Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Bund, Länder und Gemeinden: defizitäre Haushalte auf allen Ebenen

266. Der **Bund** schloss seinen Haushalt in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit einem Defizit von 40,0 Mrd Euro ab (Tabelle 34, Seite 169). In der Abgrenzung der Finanzstatistik ergab sich für den Bund einschließlich seiner Sondervermögen ein Finanzierungsdefizit von 39,3 Mrd Euro. Damit verstieß er im Rahmen des Haushaltsvollzugs zum zweiten Mal in Folge gegen die Defizitobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz, nach der die Kreditaufnahme die investiven Ausgaben (26,7 Mrd Euro im Jahr 2003) nicht übersteigen darf. Im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Nachtragshaushalts zum Jahresende stellte der Bundesminister der Finanzen wie im Vorjahr eine

Tabelle 33

Einnahmen und Ausgaben des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen[1)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2000	2001	2002	2003[2)]	2000	2001	2002	2003[2)]
	Mrd Euro[3)]				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	955,3	942,5	949,5	961,6	*+ 2,2*	*- 1,3*	*+ 0,7*	*+ 1,3*
davon:								
Steuern	498,4	476,3	477,6	482,9	*+ 4,1*	*- 4,4*	*+ 0,3*	*+ 1,1*
davon:								
Direkte Steuern	254,0	229,9	227,1	227,0	*+ 7,0*	*- 9,5*	*- 1,2*	*- 0,1*
Indirekte Steuern	244,4	246,3	250,5	255,9	*+ 1,2*	*+ 0,8*	*+ 1,7*	*+ 2,2*
Sozialbeiträge	378,1	383,6	389,0	396,3	*+ 0,7*	*+ 1,4*	*+ 1,4*	*+ 1,9*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	57,1	60,0	58,9	56,5	*- 1,1*	*+ 5,1*	*- 1,8*	*- 4,0*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	21,8	22,8	24,1	25,9	*- 6,9*	*+ 4,5*	*+ 5,8*	*+ 7,5*
Ausgaben, insgesamt	979,3[a)]	1 001,4	1 023,9	1 048,3	*+ 1,5* [a)]	*+ 2,3*	*+ 2,2*	*+ 2,4*
davon:								
Vorleistungen	78,0	81,1	84,5	84,6	*+ 2,4*	*+ 4,0*	*+ 4,1*	*+ 0,2*
Arbeitnehmerentgelt	165,7	165,5	167,7	169,2	*+ 0,2*	*- 0,1*	*+ 1,3*	*+ 0,9*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	68,4	67,7	65,2	66,2	*- 0,7*	*- 1,0*	*- 3,7*	*+ 1,5*
Subventionen	34,8	34,0	30,9	29,5	*- 3,1*	*- 2,4*	*- 9,2*	*- 4,4*
Monetäre Sozialleistungen	379,7	390,4	409,6	424,0	*+ 1,4*	*+ 2,8*	*+ 4,9*	*+ 3,5*
Soziale Sachleistungen	153,0	158,4	163,3	166,9	*+ 3,0*	*+ 3,5*	*+ 3,1*	*+ 2,3*
Sonstige laufende Transfers	34,6	33,6	35,1	38,2	*+ 8,3*	*- 3,0*	*+ 4,6*	*+ 8,6*
Vermögenstransfers	30,1	36,1	34,6	38,5	*+ 10,5*	*+ 20,0*	*- 4,0*	*+ 11,1*
Bruttoinvestitionen	36,3	35,9	34,3	32,3	*- 3,6*	*- 1,3*	*- 4,3*	*- 5,8*
Sonstige[4)]	- 1,4[a)]	*- 1,3*	*- 1,4*	*- 1,2*	*X*	*X*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	- 24,0[a)]	- 58,9	- 74,3	- 86,6	*X*	*X*	*X*	*X*
Defizitquote[5)]	*1,2*	*2,8*	*3,5*	*4,1*	*X*	*X*	*X*	*X*

1) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit", Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds, Sozialversicherung. - 2) Eigene Schätzung. - 3) Abweichungen durch Runden der Zahlen. - 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. - 5) Finanzierungsdefizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - a) Ohne UMTS-Lizenzeinnahmen (50,8 Mrd Euro).

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest; begründet wurde dies einmal mehr mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Dazu hatte sich der Sachverständigenrat schon im letzten Jahr kritisch geäußert (JG 2002 Ziffern 533 ff.). Gegenüber den tatsächlichen Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und dem Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 in Höhe von rund 20,4 Mrd Euro waren für das Jahr 2003 im Haushaltsentwurf lediglich Mittel in Höhe von 12,3 Mrd Euro für Arbeitslosenhilfe vorgesehen; im Haushaltsentwurf war zunächst kein Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit eingestellt. Diese geplanten Minderausgaben von etwas mehr als 8 Mrd Euro gegenüber dem Vorjahr ließen sich angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht realisieren; stattdessen erhöhten sich die Ausgaben für diese beiden Bereiche sogar um 3,9 Mrd Euro auf nunmehr 24,3 Mrd Euro. Davon entfielen rund 7,5 Mrd Euro auf einen Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit und etwa 16,8 Mrd Euro auf Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe. Damit wurden die im Haushaltsentwurf 2003 aufgestellten Einsparungsziele weit verfehlt. Nach vier Jahren mit sinkenden Zinsausgaben des Bundes kam es dieses Jahr wieder zu einer Zunahme um 1,5 vH; hier spiegelte sich der im vergangenen Jahr deutlich gestiegene Schuldenstand des Bundes wider.

267. Etwa 46 vH der Gesamtausgaben des Bundes – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – entfielen auf die sonstigen laufenden Transfers. Neben dem Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit und Zuweisungen an die Bundesländer enthielt diese Ausgabenposition vor allem Zuweisungen an die verschiedenen Zweige der Gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von insgesamt 77,3 Mrd Euro. Im Wesentlichen waren dies mit einem Volumen von 66,4 Mrd Euro die Zuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (Ziffer 333). Hinzu kamen die Beteiligungen des Bundes an der knappschaftlichen Rentenversicherung und an der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung in Höhe von 7,4 Mrd Euro sowie die

Tabelle 34

Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Art der Einnahmen und Ausgaben	2000	2001	2002	2003[1]	2000	2001	2002	2003[1]
	Mrd Euro[2]				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	267,5	262,6	267,6	276,9	*+ 3,2*	*- 1,8*	*+ 1,9*	*+ 3,5*
davon:								
Steuern	244,7	236,6	240,8	246,4	*+ 4,5*	*- 3,3*	*+ 1,8*	*+ 2,4*
davon:								
Direkte Steuern	115,3	102,7	101,1	101,0	*+ 7,6*	*-10,9*	*- 1,6*	*- 0,0*
Indirekte Steuern	129,4	133,9	139,7	145,4	*+ 1,9*	*+ 3,5*	*+ 4,4*	*+ 4,1*
Sozialbeiträge	3,5	3,6	3,6	3,6	*- 0,3*	*+ 0,6*	*+ 0,6*	*+ 0,4*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	13,4	16,0	15,3	13,1	*-10,5*	*+19,5*	*- 4,5*	*-14,1*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	6,0	6,5	7,9	13,8	*- 8,7*	*+ 8,5*	*+22,4*	*+73,6*
Ausgaben, insgesamt	290,4 a)	291,0	301,8	316,9	*+ 0,2* a	*+ 0,2*	*+ 3,7*	*+ 5,0*
davon:								
Vorleistungen	19,5	20,0	20,5	20,8	*+ 0,8*	*+ 2,6*	*+ 2,6*	*+ 1,4*
Arbeitnehmerentgelte	23,0	22,8	23,0	23,4	*- 0,6*	*- 0,6*	*+ 0,7*	*+ 2,0*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	43,7	42,4	39,6	40,2	*- 1,4*	*- 3,2*	*- 6,4*	*+ 1,5*
Subventionen	10,5	9,0	7,6	6,9	*- 8,0*	*-14,8*	*-15,3*	*- 9,4*
Monetäre Sozialleistungen	47,2	46,7	49,9	51,8	*- 4,0*	*- 1,2*	*+ 7,0*	*+ 3,8*
Soziale Sachleistungen	0,2	0,3	0,2	0,2	*-14,8*	*+ 8,7*	*- 8,0*	*- 8,7*
Sonstige laufende Transfers	119,0	121,0	133,9	144,7	*+ 4,1*	*+ 1,7*	*+10,7*	*+ 8,0*
Vermögenstransfers	21,1	22,5	20,5	22,4	*+ 4,5*	*+ 6,4*	*- 8,7*	*+ 9,2*
Bruttoinvestitionen	6,2	6,5	6,5	6,5	*-18,5*	*+ 5,5*	*- 0,2*	*- 0,3*
Sonstige[3]	- 0,0 a)	- 0,0	- 0,1	- 0,1	*X*	*X*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	- 22,9 a)	- 28,3	- 34,2	- 40,0	*X*	*X*	*X*	*X*

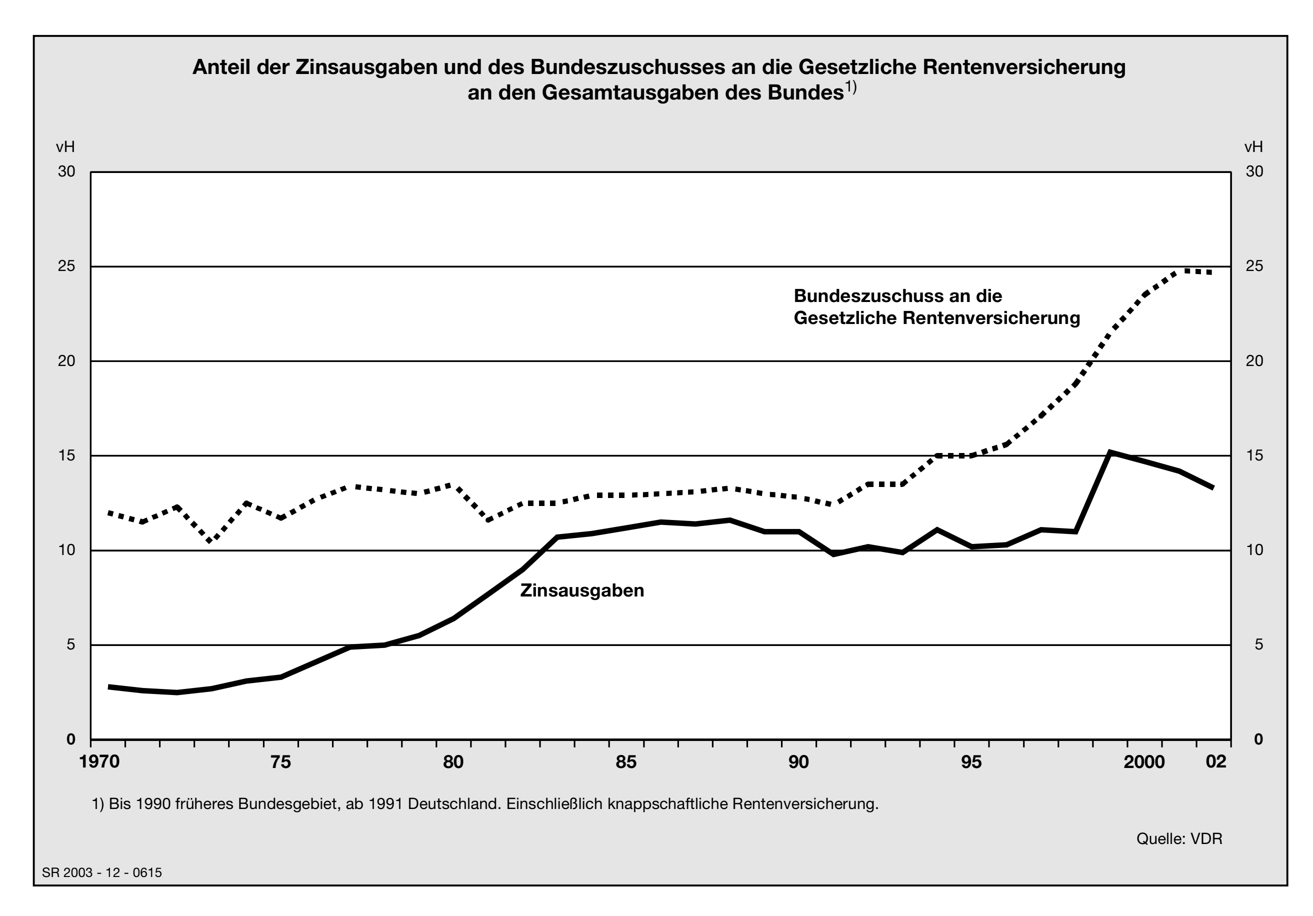
1) Eigene Schätzung. - 2) Abweichungen durch Runden der Zahlen. - 3) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. - a) Ohne UMTS-Lizenzeinnahmen (50,8 Mrd Euro).

Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen der neuen Bundesländer in die Rentenversicherung gemäß dem Anwartschaftsüberführungsgesetz (JG 2002 Ziffer 298). Ferner beteiligte sich der Bund mit rund 2,5 Mrd Euro an der Alterssicherung der Landwirte zur Deckung der jährlichen Finanzierungslücke.

Die Flexibilität des Bundeshaushalts wird durch zwei große Ausgabenkategorien, die Zahlungen an die Alterssicherungssysteme und die Zinsausgaben, stark eingeengt. In der finanzstatistischen Abgrenzung entfielen im Jahr 2003 rund 32 vH der Gesamtausgaben des Bundes auf Zuschüsse, Beiträge und Beteiligungen zur Alterssicherung einschließlich der Versorgungsausgaben für Pensionäre, wobei die Arbeitgeberanteile für die bundesstaatlichen Bediensteten in dieser Betrachtung nicht enthalten sind. Damit stellen diese Ausgaben den größten Anteil am Bundeshaushalt dar. Die Bundesmittel, die an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie an die knappschaftliche Rentenversicherung fließen, machten beim Bund seit Mitte der neunziger Jahre einen stetig zunehmenden Teil seiner Gesamtausgaben aus (Schaubild 46, Seite 170). Von Beginn der siebziger Jahre an bis zur Vereinigung lag der Anteil der Zahlungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten an den Gesamtausgaben des Bundes stets unter 15 vH. Noch im Jahr 1995 machten diese Überweisungen nur gut 15 vH aus. Im Jahr 2002 betrug der Anteil bereits 25 vH. Vergleicht man diese Anteile mit dem zweiten großen Ausgabenblock des Bundes, den Zinsen, zeigt sich, dass der Zinsausgabenanteil von Beginn der siebziger Jahre an bis in die achtziger Jahre hinein stetig zunahm. In den letzten Jahren verminderte sich der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes allerdings deutlich.

268. Die Einnahmen des Bundes stiegen um 3,5 vH nach einem Zuwachs von 1,9 vH im Vorjahr. Bei den Steuereinnahmen war eine Stabilisierung zu beobachten. Hauptsächlich aufgrund von Steuersatzerhöhungen bei den Verbrauchsteuern nahmen die Einnahmen aus indirekten Steuern mit 4,1 vH deutlich zu. Im Bereich der direkten Steuern konnte die Tendenz rückläufiger Einnahmen infolge der Steuerreform 2000 und der konjunkturellen Schwäche, die schon in den beiden vergangenen Jahren zu beobachten war, gebrochen werden; die Einnahmen stagnierten auf Vorjahresniveau. Demgegenüber verminderten sich die empfangenen Vermögenseinkommen

Schaubild 46



einschließlich Verkäufe und empfangene sonstige Subventionen um 14,1 vH aufgrund eines deutlich niedrigeren Bundesbankgewinns, der dem Kernhaushalt und dem Bundessondervermögen Erblastentilgungsfonds zugeführt wird. Der starke Anstieg der sonstigen laufenden Transfers und der Vermögenstransfers war auf Zuführungen der Länder von den steuerlichen Mehreinnahmen durch die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform 2000 in den Fonds Aufbauhilfe zurückzuführen. Trotz der geringfügig höheren Infrastrukturinvestitionen infolge des Wiederaufbaus nach den Hochwasserschäden des vergangenen Jahres blieben die Bruttoinvestitionen des Bundes insgesamt unter dem Niveau des Vorjahres.

269. Im laufenden Jahr rechnete der Bund mit zusätzlichen Einnahmen durch die Einführung von streckenbezogenen Gebühren (Mautgebühren) für Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als zwölf Tonnen für die Nutzung von Bundesautobahnen. Zum 31. August sollte flächendeckend eine solche Maut von durchschnittlich 12,4 Cent je gefahrenem Kilometer erhoben werden. Mit der Erhebung der Maut wurde ein privates Konsortium beauftragt. Aufgrund technischer Probleme musste der Beginn der Mautpflicht allerdings mehrfach verschoben werden. Zudem gab es zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission Differenzen über ein zunächst geplantes Rückvergütungsmodell, das vorsah, inländischen Spediteuren eine Rückerstattung der Mautgebühren zu gewähren. Dies sollte unter Vorlage von Kraftstoffrechnungen im Wege einer Mineralölsteuererstattung erfolgen. Die Europäische Kommission sah in dieser Vorgehensweise jedoch eine Benachteiligung von Spediteuren anderer Mitgliedstaaten, weshalb dieses Modell letztlich verworfen wurde. Für dieses Jahr erwartete das Bundesministerium der Finanzen zunächst Einnahmen aus der Mauterhebung in Höhe von 0,4 Mrd Euro, die weitgehend zur Deckung der Ausgaben für den Einzug der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren verwendet werden sollten. Aufgrund der verschobenen Einführung wurden in diesem Jahr keine Einnahmen erzielt. Für das kommende Jahr rechnet das Bundesministerium der Finanzen mit Einnahmen von rund 2,7 Mrd Euro und mit Ausgaben für den Einzug der Maut in Höhe von 0,6 Mrd Euro. Ein Teil der Einnahmen soll der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben zur Verfügung stehen und durch eine privatrechtlich organisierte Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft verteilt werden. Die Mauteinnahmen werden im Staatskonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als ein Verkauf von Dienstleistungen gebucht. Dadurch vermindern sie für sich genommen die Konsumausgaben des Staates und damit auch den Beitrag des Staates zum Bruttoinlandsprodukt. Demgegenüber erhöht sich der Beitrag des Unternehmenssektors, sofern die Mauteinnahmen aus dem Inland an den Staat fließen, da diese Ausgaben der Unternehmen als Vorleistungskäufe gebucht werden.

270. Auch die Haushalte der **Länder** schlossen zusammengenommen das Jahr 2003 mit höheren Defiziten ab; mit 37,7 Mrd Euro verschlechterte sich der negative Finanzierungssaldo gegenüber dem Vorjahr nochmals um 6,9 Mrd Euro (Tabelle 35). Die Ausgaben der Länder – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – expandierten mit einer Zuwachsrate von 3,2 vH. Maßgeblich für diesen Ausgabenanstieg waren die geleisteten Transfers infolge der Zuweisungen an den Fonds Aufbauhilfe (JG 2002 Ziffer 215). Hinzu kam ein wiederholter Anstieg der Leistungen für den Schuldendienst, hervorgerufen durch den gestiegenen Schuldenstand; die Zinsausgaben nahmen insgesamt um 2,7 vH zu. Bei den Personalausgaben konnten die Länder die höheren Kosten aufgrund der jüngsten Tarifabschlüsse und der gestiegenen Sozialbeiträge und teilweise durch verstärkte Personaleinsparungen und durch Kürzungen beim Urlaubsgeld sowie bei den Weihnachtszuwendungen kompensieren – die Arbeitnehmerentgelte für die Landesbediensteten stiegen um 0,5 vH. Die sonstigen laufenden Transfers nahmen infolge der beginnenden Auszahlungen der Zulagen im Rahmen des Altersvermögensgesetzes leicht zu. Da die Zahlungen der Zulage aus dem Aufkommen der Lohnsteuer bedient werden, sind die Länder an diesen Zahlungen gemäß ihrem Anteil an der Lohnsteuer von 42,5 vH beteiligt. Aufgrund der angespannten Finanzsituation der Länder wurden die Bruttoinvestitionen abermals reduziert.

Nach zwei aufeinanderfolgenden Jahren mit rückläufigen Einnahmen expandierten die gesamten Einnahmen der Länder in diesem Jahr wieder geringfügig. Die Steuereinnahmen waren leicht rückläufig und lagen knapp 0,9 Mrd Euro unter dem Vorjahreswert. Insbesondere die indirekten Steuern der Länder entwickelten sich in diesem Jahr schwach und lagen unter dem Niveau des Jahres 1999. Der Anstieg der Einnahmen aus Vermögenstransfers ist vor allem auf Einnahmen aus dem Bundessondervermögen Aufbauhilfe und auf einmalige Einnahmen aus den Strukturfonds der Europäischen Union

Tabelle 35

Einnahmen und Ausgaben der Länder in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Art der Einnahmen und Ausgaben	2000	2001	2002	2003[1]	2000	2001	2002	2003[1]
	Mrd Euro[2]				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	271,1	259,6	258,0	260,3	+ 3,3	- 4,2	- 0,6	+ 0,9
davon:								
Steuern	193,0	182,0	180,2	179,3	+ 4,1	- 5,7	- 1,0	- 0,5
davon:								
Direkte Steuern	111,0	100,2	98,7	98,7	+ 7,0	- 9,7	- 1,6	+ 0,0
Indirekte Steuern	82,0	81,7	81,6	80,6	+ 0,5	- 0,3	- 0,2	- 1,1
Sozialbeiträge	14,5	14,6	14,9	15,0	- 0,3	+ 0,4	+ 2,3	+ 0,4
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	11,0	11,4	11,4	12,1	+ 5,5	+ 3,1	+ 0,0	+ 6,4
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	52,5	51,7	51,5	53,9	+ 1,0	- 1,6	- 0,4	+ 4,7
Ausgaben, insgesamt	277,8	287,3	288,8	298,0	+ 2,2	+ 3,4	+ 0,5	+ 3,2
davon:								
Vorleistungen	21,5	23,3	25,1	25,4	+ 2,6	+ 8,3	+ 7,5	+ 1,5
Arbeitnehmerentgelte	90,4	90,2	91,1	91,6	- 0,1	- 0,2	+ 1,0	+ 0,5
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	19,3	19,9	20,3	20,9	- 0,1	+ 3,4	+ 2,1	+ 2,7
Subventionen	13,6	14,9	14,0	13,6	+ 2,0	+ 9,4	- 6,2	- 3,0
Monetäre Sozialleistungen	40,1	41,5	44,5	46,2	+ 3,8	+ 3,5	+ 7,0	+ 4,0
Soziale Sachleistungen	4,1	4,2	4,5	4,7	+ 4,6	+ 2,2	+ 7,6	+ 4,2
Sonstige laufende Transfers	54,2	56,2	55,0	57,0	+ 3,5	+ 3,8	- 2,2	+ 3,7
Vermögenstransfers	26,8	29,3	27,7	32,1	+ 5,0	+ 9,3	- 5,6	+ 16,1
Bruttoinvestitionen	7,9	7,7	6,6	6,5	+ 5,6	- 3,0	- 13,4	- 2,8
Sonstige[3]	- 0,0	- 0,0	- 0,0	- 0,0	X	X	X	X
Finanzierungssaldo	- 6,8	- 27,7	- 30,8	- 37,7	X	X	X	X

1) Eigene Schätzung. - 2) Abweichungen durch Runden der Zahlen. - 3) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

anlässlich der Regulierungsmaßnahmen für die Schäden des Hochwassers im vergangenen Jahr zurückzuführen. Der Fonds Aufbaubauhilfe, der als Sondervermögen des Bundes geführt wird, finanziert sich aus Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, während die Ausgaben des Fonds ausschließlich den Ländern, die vom Hochwasser im vergangenen Jahr betroffen waren, zuflossen.

271. Die Haushalte der **Gemeinden –** in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – wiesen ein Defizit in Höhe von 2,6 Mrd Euro aus, welches etwa dem Vorjahresniveau entsprach (Tabelle 36). Die Ausgaben sanken mit einer Rate von 0,4 vH geringfügig. Die Ausgabenstruktur verschob sich jedoch abermals: Die Arbeitnehmerentgelte stiegen trotz deutlicher Personaleinsparungen, die Bruttoinvestitionen waren weiter rückläufig. Abgesehen von einem leichten Anstieg im Jahr 1999 folgten die Bruttoinvestitionen seit zehn Jahren einem nach unten gerichteten Trend. Die gesamten Einnahmen der Gemeinden verzeichneten zum dritten Mal in Folge einen Rückgang, während ihre Steuereinnahmen mit einer Rate von 0,9 vH zunahmen, im Wesentlichen aufgrund eines Anstiegs der indirekten Steuern (Kasten 7).

Tabelle 36

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Art der Einnahmen und Ausgaben	2000	2001	2002	2003[1]	2000	2001	2002	2003[1]
	Mrd Euro[2]				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	156,1	152,5	152,3	151,8	*+ 2,1*	*- 2,3*	*- 0,2*	*- 0,3*
davon:								
Steuern	60,7	57,7	56,6	57,1	*+ 2,7*	*- 5,0*	*- 1,8*	*+ 0,9*
davon:								
Direkte Steuern	27,7	27,0	27,4	27,3	*+ 5,2*	*- 2,5*	*+ 1,7*	*- 0,5*
Indirekte Steuern	33,0	30,7	29,2	29,8	*+ 0,6*	*- 7,0*	*- 4,9*	*+ 2,2*
Sozialbeiträge	2,0	2,0	2,1	2,1	*+ 1,0*	*- 0,5*	*+ 5,0*	*+ 1,4*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	30,7	30,7	30,6	29,8	*- 0,4*	*+ 0,0*	*- 0,3*	*- 2,7*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	62,7	62,2	62,9	62,7	*+ 2,9*	*- 0,9*	*+ 1,2*	*- 0,3*
Ausgaben, insgesamt	150,7	152,1	154,9	154,3	*+ 2,2*	*+ 0,9*	*+ 1,9*	*- 0,4*
davon:								
Vorleistungen	30,9	31,6	32,2	31,2	*+ 3,0*	*+ 2,3*	*+ 2,0*	*- 3,2*
Arbeitnehmerentgelte	38,8	38,5	39,4	39,8	*+ 0,5*	*- 0,6*	*+ 2,3*	*+ 1,1*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	5,5	5,5	5,3	5,3	*+ 0,5*	*+ 0,2*	*- 3,6*	*- 1,2*
Subventionen	5,2	5,5	5,2	5,0	*+ 5,1*	*+ 6,2*	*- 6,0*	*- 2,7*
Monetäre Sozialleistungen	18,8	18,9	20,1	21,0	*+ 1,1*	*+ 0,7*	*+ 6,2*	*+ 4,5*
Soziale Sachleistungen	15,7	16,3	16,7	17,3	*+ 3,4*	*+ 4,0*	*+ 2,8*	*+ 3,6*
Sonstige laufende Transfers	11,7	11,9	12,4	12,4	*+ 6,6*	*+ 1,0*	*+ 4,6*	*+ 0,1*
Vermögenstransfers	4,2	4,5	4,7	4,9	*+ 7,6*	*+ 7,1*	*+ 4,0*	*+ 4,8*
Bruttoinvestitionen	21,4	20,6	20,2	18,6	*- 1,6*	*- 3,5*	*- 2,0*	*- 8,1*
Sonstige[3]	- 1,3	- 1,2	- 1,3	- 1,2	*X*	*X*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	5,4	0,4	- 2,7	- 2,6	*X*	*X*	*X*	*X*

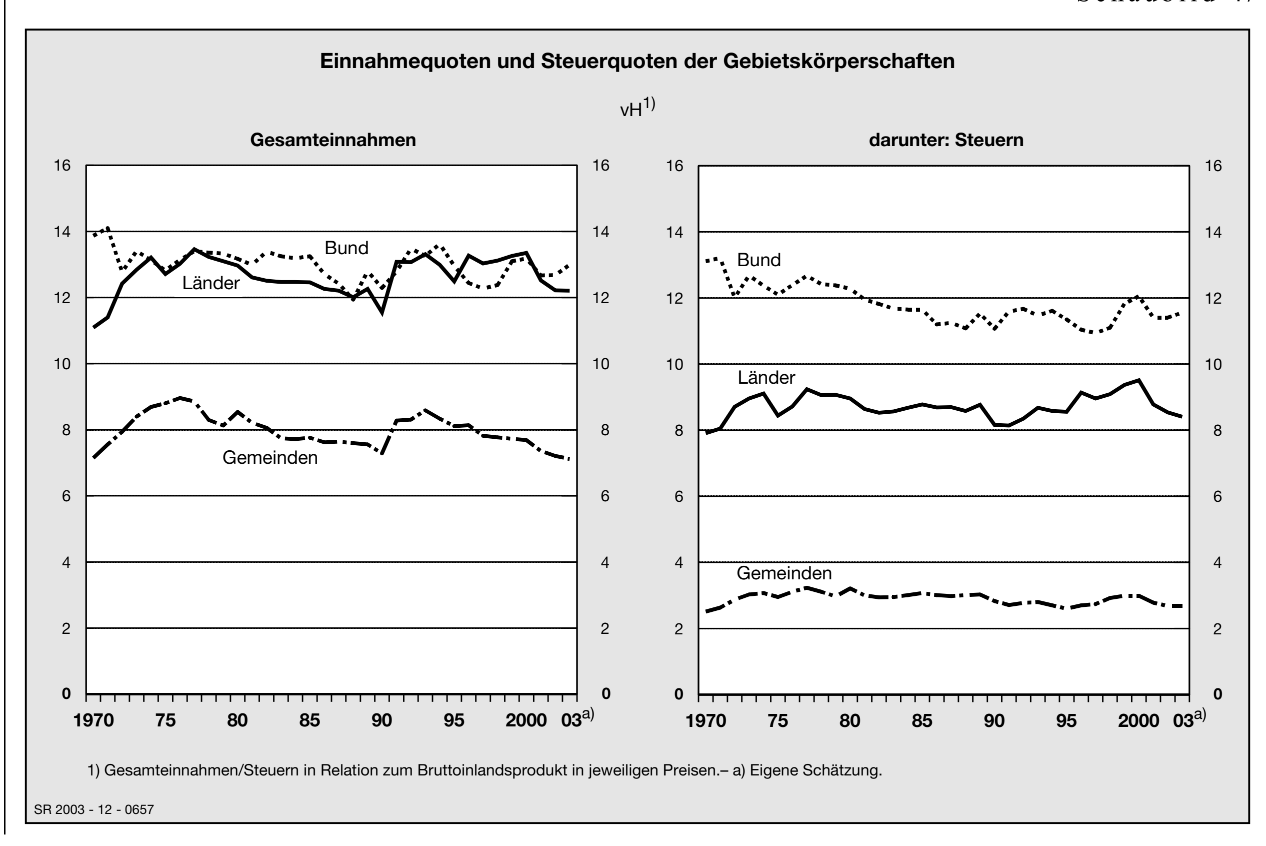
1) Eigene Schätzung. - 2) Abweichungen durch Runden der Zahlen. - 3) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

Kasten 7

Zur finanziellen Lage der Kommunen

Das Jahr 2003 war geprägt von anhaltenden Diskussionen über eine Gemeindefinanzreform. Nach zwei Jahren mit rückläufigen Einnahmen und infolgedessen auch deutlich abnehmenden Investitionen der Gemeinden wuchs der Druck auf die Bundesregierung, die Einnahmesituation der Gemeinden zu verbessern. Bei den Gemeinden ist ein tendenzieller Rückgang der Einnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Verlauf der neunziger Jahre zu beobachten; im Jahr 2003 lag diese Einnahmequote der Gemeinden unter dem Niveau des Jahres 1990 und damit etwa auf dem Niveau zu Beginn der siebziger Jahre (Schaubild 47). Betrachtet man – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Zeitverlauf, wird deutlich, dass am aktuellen Rand insbesondere für die Länder und die Gemeinden eine rückläufige diesbezügliche Steuerquote zu beobachten war. Die entsprechende Steuerquote des Bundes stieg in den letzten Jahren vor allem aufgrund der Anhebungen von Verbrauchsteuern deutlich an. Die kommunale Steuerquote erreichte im Jahr 2003 einen Wert von knapp 2,7 vH, der um 0,2 Prozentpunkte unter dem langfristigen Durchschnitt lag.

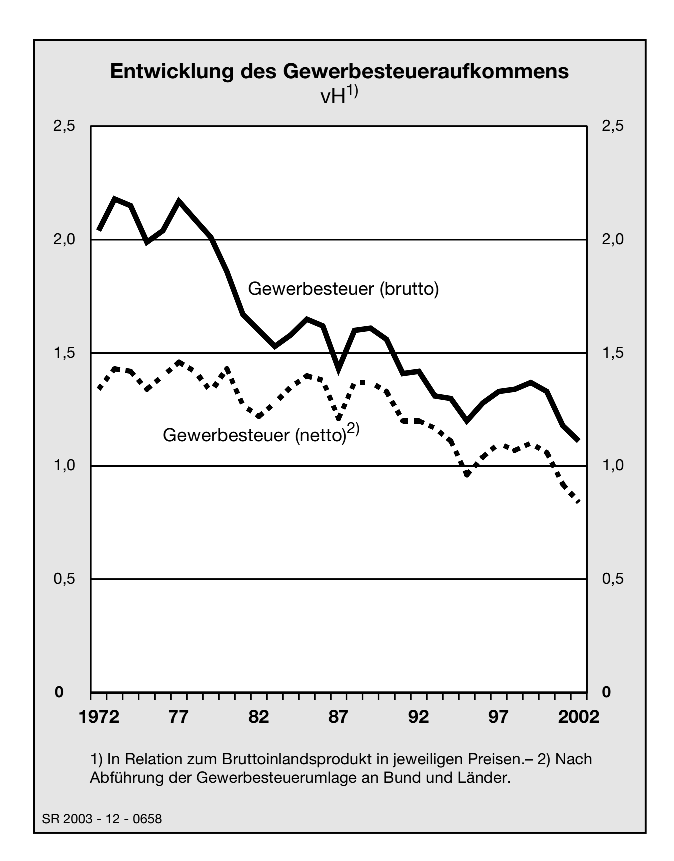
Schaubild 47



Der Rückgang der Steuereinnahmequote der Gemeinden war in den vergangenen zwei Jahren im Wesentlichen durch die sinkenden Gewerbesteuereinnahmen bedingt. Hierin spiegelt sich allerdings ein langfristiger Trend wider. Das Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer – in finanzstatistischer Abgrenzung – hat sich seit dem Jahr 1972 von rund 2,0 vH auf 1,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2002 vermindert (Schaubild 48). Diese Abnahme, die zu einem großen Teil in den siebziger Jahren stattgefunden hat, fällt freilich erheblich weniger markant aus, wenn man das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer, das heißt abzüglich der an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage, in den Blick nimmt. Die höchste Relation des Nettoaufkommens der Gewerbesteuer zum nominalen Bruttoinlandsprodukt war mit knapp 1,5 vH in den siebziger Jahren zu verzeichnen. Im Jahr 2002 lag diese Quote bei einem Wert von 0,8 vH, der sich deutlich sowohl unter dem langfristigen Mittelwert in Höhe von 1,2 vH als auch unter dem Mittelwert seit der Vereinigung in Höhe von 1,1 vH befindet.



Schaubild 48



Gewerbesteueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt sind trotz des anteiligen Rückgangs der Gewerbesteuer signifikant miteinander korreliert; der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum der Jahre 1972 bis 2002 zwischen den Niveaus beträgt bei Zugrundelegung vierteljährlicher Daten 0,95 und derjenige zwischen den Veränderungsraten liegt bei 0,36. Es lässt sich zeigen, dass im Zeitablauf die Reagibilität des Gewerbesteueraufkommens in Bezug auf die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts insbesondere infolge der Eliminierung der Lohnsumme aus der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer im Jahr 1980 deutlich abgenommen hat. Am aktuellen Rand gibt es allerdings Anzeichen für einen strukturellen Bruch in der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens. Gemessen an der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts hätte das Gewerbesteueraufkommen deutlich weniger stark zurückgehen müssen, als dies tatsächlich der Fall war. Allerdings waren insbesondere die Jahre 1999 und 2000 durch ein erstaunlich hohes Gewerbesteueraufkommen gekennzeichnet. Darüber hinaus war aufgrund der finanzierenden Maßnahmen seit dem Jahr 2001, vor allem durch die Veränderungen der Abschreibungsbedingungen im Rahmen der Steuerreform 2000, mit einem erheblichen Mehraufkommen gerechnet worden. Diese Erwartung wurde jedoch offenkundig nicht erfüllt.

Neben der rückläufigen Gewerbesteuerquote verringerten sich die Einnahmen der Gemeinden auch infolge sinkender Zuweisungen der Länder, die vor allem in Form von allgemeinen Zuweisungen und Investitionszuweisungen gezahlt werden. Im Jahr 2002 erhielten die Gemeinden in den westdeutschen Flächenländern Zuweisungen aus den Landeshaushalten (ohne Zinsen und sonstige Vermögensübertragungen von Ländern) in Höhe von 28,4 vH der bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden. Demgegenüber bekamen die ostdeutschen Gemeinden im Jahr 2002 etwa 58,1 vH ihrer bereinigten Gesamteinnahmen aus den Zuweisungen der Länder. Im Zeitablauf war der Anteil der Zuweisungen an den Einnahmen der Gemeinden in Westdeutschland leicht und in Ostdeutschland etwas stärker rückläufig.

Insgesamt ist festzuhalten, dass – bei isolierter Betrachtung der Einnahmesituation – in den beiden vergangenen Jahren neben den Ländern und teilweise dem Bund auch die Gemeinden durch einen markanten Rückgang der Einnahmen getroffen wurden, wenngleich die Abnahme bei den Ländern relativ am stärksten ausgeprägt war.

272. Die Haushalte der **Sozialversicherungen –** in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – schlossen in diesem Jahr mit einem ähnlich hohen Defizit ab wie im vergangenen Jahr (Tabelle 37). Die Gesamtausgaben stiegen um 2,8 vH auf 478,4 Mrd Euro an. Die Zuwachsrate der größten Ausgabenposition, der monetären Sozialleistungen, betrug 3,3 vH. Hierin spiegelten sich vor allem die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung, aber auch eine weitere Zunahme der Zahl der Rentenempfänger und der Rentenanstieg, wider. Die zweite große Ausgabenkategorie der Sozialversicherungen, die sozialen Sachleistungen, nahm um 2,0 vH zu. Gegenüber den hohen Zuwachsraten der Vorjahre konnte der Ausgabenanstieg im Bereich der Arzneimittel sowie der Heil- und Hilfsmittel gebremst werden (Ziffer 290). Im Hinblick auf die Einnahmen der Sozialversicherungen war infolge der Beitragssatzanhebungen der Gesetzlichen Rentenversicherung zu Jahresbeginn und der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahresverlauf eine Zunahme der Sozialbeiträge festzustellen. Zudem stiegen die Einnahmen aus sonstigen laufenden Transfers deutlich an, weil der Zuschuss des Bundes zum Defizitausgleich der Bundesanstalt für Arbeit nochmals markant auf nunmehr 7,5 Mrd Euro erhöht wurde.

273. Das gesamtstaatliche Defizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen von

Tabelle 37

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Art der Einnahmen und Ausgaben	2000	2001	2002	2003[1]	2000	2001	2002	2003[1]
	Mrd Euro[2]				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	434,8	445,8	458,7	472,1	*+ 1,0*	*+ 2,5*	*+ 2,9*	*+ 2,9*
davon:								
Sozialbeiträge	358,1	363,4	368,4	375,6	*+ 0,8*	*+ 1,5*	*+ 1,4*	*+ 2,0*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	2,2	2,2	1,9	1,9	*+ 24,4*	*- 3,1*	*- 10,6*	*- 2,1*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	74,5	80,3	88,4	94,5	*+ 1,7*	*+ 7,7*	*+ 10,1*	*+ 6,9*
Ausgaben, insgesamt	434,5	449,1	465,3	478,4	*+ 2,2*	*+ 3,4*	*+ 3,6*	*+ 2,8*
davon:								
Vorleistungen	6,1	6,2	6,7	7,2	*+ 3,2*	*+ 1,6*	*+ 6,6*	*+ 7,8*
Arbeitnehmerentgelte	13,6	14,0	14,2	14,5	*+ 2,8*	*+ 2,6*	*+ 1,8*	*+ 1,6*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	0,2	0,2	0,2	0,2	*+ 87,5*	*+ 26,7*	*+ 5,3*	*- 10,0*
Subventionen	5,5	4,7	4,2	4,1	*- 11,6*	*- 15,7*	*- 10,7*	*- 1,8*
Monetäre Sozialleistungen	273,6	283,2	295,1	304,9	*+ 2,0*	*+ 3,5*	*+ 4,2*	*+ 3,3*
Soziale Sachleistungen	133,0	137,6	141,8	144,7	*+ 3,0*	*+ 3,5*	*+ 3,0*	*+ 2,0*
Sonstige laufende Transfers	0,7	1,3	1,4	1,3	*+ 23,6*	*+ 89,7*	*+ 4,7*	*- 0,7*
Vermögenstransfers	0,9	0,8	0,9	0,8	*+ 28,8*	*- 7,1*	*+ 7,6*	*- 7,1*
Bruttoinvestitionen	0,9	1,1	1,0	0,8	*- 1,1*	*+ 19,3*	*- 8,6*	*- 13,2*
Sonstige[3]	0,0	0,0	0,0	0,0	*X*	*X*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	0,3	- 3,3	- 6,6	- 6,4	*X*	*X*	*X*	*X*

1) Eigene Schätzung. - 2) Abweichungen durch Runden der Zahlen. - 3) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

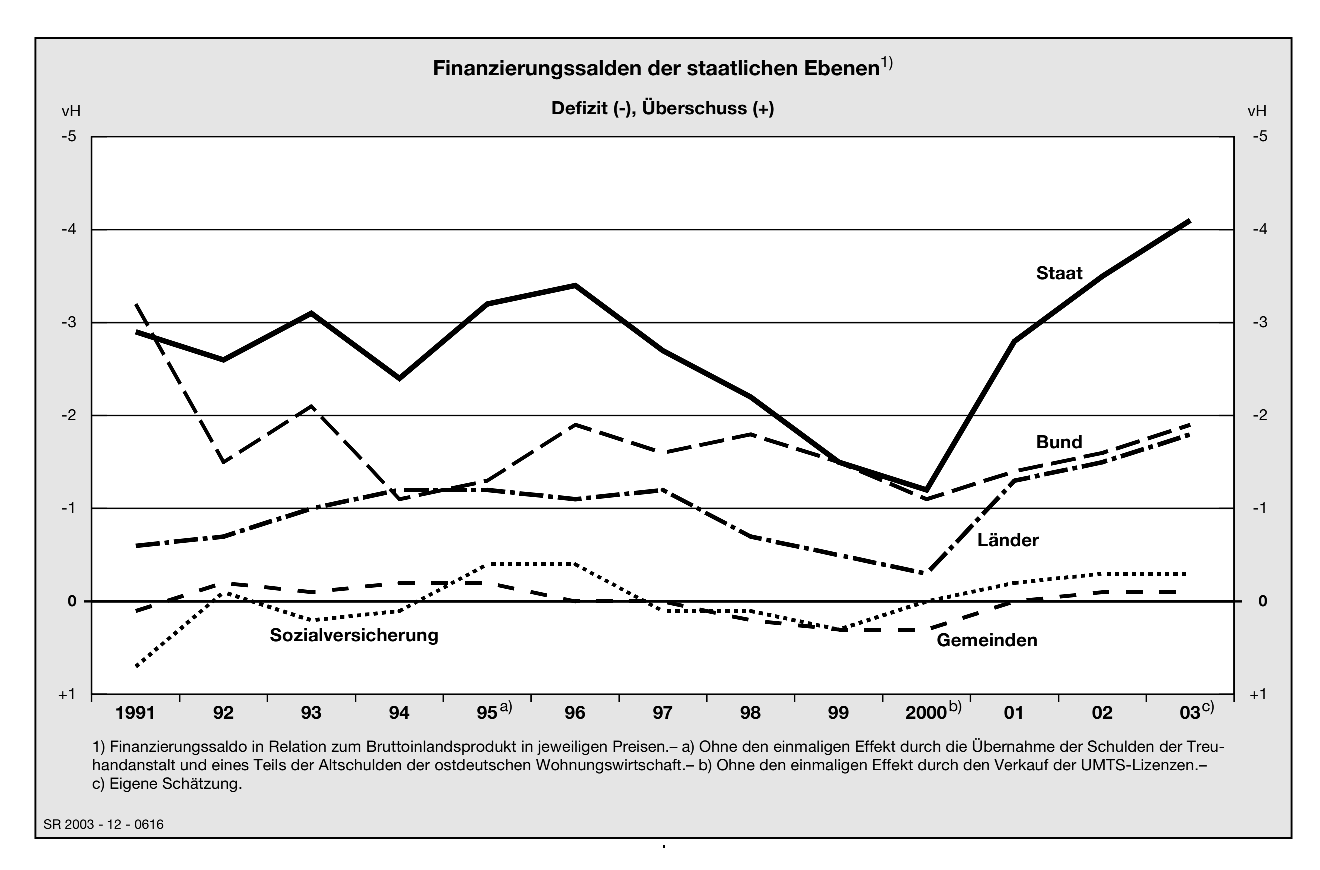
86,6 Mrd Euro wurde zu 53,5 vH vom Bund und von den Sozialversicherungen verursacht; im Vorjahr betrug dieser Anteil 55,0 vH. Demgegenüber hatten die Länder einschließlich der Gemeinden im Jahr 2003 einen Anteil am Defizit von 46,5 vH. Sollen die für die kommenden drei Jahre im Finanzplanungsrat vereinbarten Anteile an der gesamtstaatlichen Defizitquote von Bund einschließlich Sozialversicherungen (45 vH) und Ländern einschließlich der Gemeinden (55 vH) sowie die Defizitobergrenze von 3,0 vH nicht überschritten werden (JG 2002 Ziffer 541), sind drastische Einsparungen insbesondere des Bundes und der Sozialversicherungen erforderlich. So hätte zum Beispiel der Bund einschließlich Sozialversicherungen eine Verminderung des diesjährigen Defizits um etwa 17,0 Mrd Euro vorzunehmen. Demgegenüber müssten die Länder und Gemeinden ihr derzeitiges Defizit lediglich um rund 4,3 Mrd Euro reduzieren, um die Grenzen des nationalen Stabilitätspakts in Verbindung mit der Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages einzuhalten.

Betrachtet man die Defizitentwicklung der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, so zeigt sich, dass die Defizitquote des Bundes in den neunziger Jahren weitgehend in einem Band zwischen 1 vH und 2 vH lag (Schaubild 49). Im Jahr 2003 realisierte der Bund mit einer Defizitquote von 1,9 vH den oberen Rand dieses Bands. Der Bund markierte in dem betrachteten Zeitraum der Jahre 1991 bis 2003 – abgesehen von dem Jahr 1994 – stets den größten Anteil an der Defizitquote des Staates. Demgegenüber schwankte die Defizitquote der Länder bis zum Jahr 2000 zwischen Werten von 0,3 vH und 1,2 vH. Erst seit Beginn dieses Jahrzehnts hat sich die Defizitquote der Länder aufgrund der ungünstigen Einnahmeentwicklung bis zum aktuellen Rand stetig verschlechtert. Die Sozialversicherungen und die Gemeinden verzeichneten aufgrund des grundsätzlichen Zwangs zum Haushaltsausgleich ohne Aufnahme von Schulden jeweils um null schwankende Finanzierungssalden. Eine ähnliche Situation, wenngleich weniger dramatisch als in den beiden vergangenen Jahren, war bereits in den Jahren 1995 und 1996 zu beobachten: Die Gemeinden und Sozialversicherungen befanden sich im defizitären Bereich, und der Bund erhöhte die Defizitquote. Ursache dafür war eine Erhöhung des Kindergelds und eine schwache Einnahmeentwicklung.

Steueraufkommen leicht steigend

274. Die Entwicklung des kassenmäßigen Steueraufkommens stabilisierte sich im Jahr 2003. Nach zwei Jahren mit rückläufigen Steuereinnahmen infolge der konjunkturellen Entwicklung und der Steuerreform 2000 (Steuersenkungsgesetz 2001 und Steuersenkungsergänzungsgesetz 2001) konnte das Steueraufkommen in diesem Jahr trotz Steuererhöhungen und trotz des Wegfalls aufkommensmindernder Einmaleffekte bei unveränderter konjunktureller Lage lediglich um knapp 0,8 Mrd Euro oder 0,2 vH zulegen (Tabelle 38). Die Zuwachsrate des kassenmäßigen Steueraufkommens lag unter derjenigen

Schaubild 49



1) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– a) Ohne den einmaligen Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.– b) Ohne den einmaligen Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen.– c) Eigene Schätzung.

SR 2003 - 12 - 0616

Tabelle 38

Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Steuerart	2000	2001	2002	2003[1]	2000	2001	2002	2003[1]
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Steuern vom Einkommen	204,2	181,9	175,5	173,0	+ 4,4	-10,9	- 3,5	- 1,4
Lohnsteuer, insgesamt[2]	135,7	132,6	132,2	133,5	+ 1,4	- 2,3	- 0,3	+ 1,0
Veranlagte Einkommensteuer[3]	12,2	8,8	7,5	4,5	+12,3	-28,2	-14,0	-40,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	13,5	20,9	14,0	9,5	+19,6	+54,5	-32,9	-31,9
Zinsabschlag	7,3	9,0	8,5	7,7	+21,3	+22,2	- 5,4	- 8,8
Körperschaftsteuer	23,6	-0,4	2,9	7,5	+ 5,4	X	X	X
Solidaritätszuschlag	11,8	11,1	10,4	10,2	+ 5,1	- 6,5	- 6,0	- 2,0
Gewerbesteuer, insgesamt	27,0	24,5	23,5	24,2	- 0,1	- 9,2	- 4,3	+ 3,0
Umsatzsteuer[4]	140,9	138,9	138,2	137,0	+ 2,7	- 1,4	- 0,5	- 0,9
Mineralölsteuer	37,8	40,7	42,2	43,1	- 1,1	+ 7,6	+ 3,7	+ 2,2
Stromsteuer	3,4	4,3	5,1	6,6	+84,8	+28,8	+17,9	+29,5
Tabaksteuer	11,4	12,1	13,8	14,8	- 1,8	+ 5,5	+14,1	+ 7,7
Versicherungsteuer	7,2	7,4	8,3	8,6	+ 1,8	+ 2,5	+12,1	+ 3,0
Kraftfahrzeugsteuer	7,0	8,4	7,6	7,4	- 0,3	+19,4	- 9,4	- 3,1
Grunderwerbsteuer	5,1	4,9	4,8	4,8	-16,1	- 4,5	- 1,9	+ 0,1
Erbschaftsteuer	3,0	3,1	3,0	3,3	- 2,4	+ 2,9	- 1,6	+ 8,9
Gesamtsteueraufkommen	467,3	446,2	441,7	442,5	+ 3,1	- 4,5	- 1,0	+ 0,2
Nachrichtlich:								
Steuerquote[5]	23,0	21,5	20,9	20,8	X	X	X	X
„Bereinigte“ Steuerquote[6]	25,0	23,6	23,1	23,0	X	X	X	X

1) Eigene Schätzung. - 2) Seit dem Jahr 1996 wird das Kindergeld mit dem Lohnsteueraufkommen saldiert (JG 96 Ziffer 155). - 3) Bruttoaufkommen abzüglich der Erstattungen nach § 46 EStG (Veranlagung bei Bezug von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit), der Erstattungen des Bundesamtes der Finanzen, der Investitionszulagen und der Eigenheimzulage. - 4) Einschließlich Einfuhrumsatzsteuer. - 5) Steuereinnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 6) „Bereinigte“ Steuereinnahmen (Steuereinnahmen zuzüglich Investitionszulagen zur Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, Eigenheimzulage, Bergmannsprämien und Kindergeld) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

des nominalen Bruttoinlandsprodukts, so dass die kassenmäßige Steuerquote um 0,1 Prozentpunkte auf 20,8 vH sank. Die um unmittelbare Abzüge vom Steueraufkommen (unter anderem Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulagen) bereinigte Steuerquote verminderte sich trotz der weiteren Zunahme der Eigenheimzulage ebenfalls um 0,1 Prozentpunkte auf 23,0 vH.

275. Das kassenmäßige Aufkommen der Steuern vom Einkommen – Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag – lag mit 173,0 Mrd Euro im dritten Jahr in Folge unter dem Vorjahreswert, wenngleich der Rückgang mit 1,4 vH vergleichsweise moderat ausfiel. Berücksichtigt man jedoch die um gut 1,3 Mrd Euro höheren Auszahlungen der Eigenheimzulage, die mit dem Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer saldiert werden, so ergäbe sich lediglich eine Verminderung des Bruttoaufkommens der Steuern vom Einkommen gegenüber dem Vorjahresaufkommen um 1,2 Mrd Euro.

– Trotz der negativen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ergab sich ein leichter Zuwachs des kassenmäßigen Aufkommens der **Lohnsteuer**. Dies erklärt sich aus zwei gegenläufigen Effekten. Die Bruttolöhne und -gehälter, die die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer darstellen, stagnierten angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage ungeachtet der Tariflohnsteigerungen in diesem Jahr. Der für sich genommen dämpfende Effekt des Beschäftigungsrückgangs wurde durch den aufkommenserhöhenden Progressionseffekt des Einkommensteuertarifs überkompensiert, und es ergab sich – nach einem Rückgang des kassenmäßigen Aufkommens aus der Lohnsteuer im vergangenen Jahr aufgrund der Anhebung des Kindergelds zum Jahresbeginn 2002 – letztlich noch eine positive Zuwachsrate des Lohnsteueraufkommens von 1,0 vH.

– Das kassenmäßige Aufkommen aus der veranlagten **Einkommensteuer** war im dritten Jahr in Folge deutlich rückläufig; es verminderte sich um 40,3 vH auf 4,5 Mrd Euro. Demgegenüber nahm das Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer, das heißt vor Abzug der Eigenheimzulage, der Investitionszulage und der Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 Einkommensteuergesetz, mit 4,0 vH weniger stark ab und lag bei 37,0 Mrd Euro. Diese Abzugsbeträge stiegen in diesem Jahr um 1,5 Mrd Euro und summierten sich auf 32,5 Mrd Euro. Darüber hinaus wurde das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer auch durch die Berücksichtigung der zu hohen Vorauszahlungen der Steuerpflichtigen im Rahmen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag der Jahre 2000 und 2001 vermindert. Durch die im

Jahr 2003 durchgeführten einkommensteuerlichen Veranlagungen ergaben sich erhöhte Rückzahlungen, die das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer ebenfalls dämpften.

– Das Aufkommen aus dem **Zinsabschlag** reduzierte sich um 8,8 vH auf 7,7 Mrd Euro. In dieser Entwicklung spiegelten sich zwei Effekte wider: Einerseits resultierten aus der gesunkenen durchschnittlichen Verzinsung geringere steuerbare Zinserträge, andererseits gab es im laufenden Jahr bereits Portfolioumschichtungen zu Lasten von festverzinslichen Wertpapieren.

– Das Aufkommen aus der **Körperschaftsteuer** begann sich in diesem Jahr zu „normalisieren“; es betrug 7,5 Mrd Euro und lag damit 4,6 Mrd Euro über dem Vorjahresergebnis. Ein Grund für den vergleichsweise starken Anstieg des Aufkommens waren einmalige Körperschaftsteuererstattungen im vergangenen Jahr sowie in geringem Umfang die temporäre Anhebung des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 26,5 vH infolge der Finanzierungsmaßnahmen des Fonds Aufbauhilfe in diesem Jahr. Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag verminderte sich um 4,5 Mrd Euro und erreichte dadurch mit 9,5 Mrd Euro ebenfalls ein „Normalniveau“ (JG 2002 Kasten 6).

276. Im Vergleich zum Vorjahr nahm das Aufkommen der **Gewerbesteuer** – nach zwei Jahren mit einem deutlichen Rückgang – um 3,0 vH auf 24,2 Mrd Euro zu. Dennoch vermochte das Gewerbesteueraufkommen nicht die hohen Beträge der Jahre 1999 und 2000 zu erreichen. Die Zunahme war im Wesentlichen in höheren Nachzahlungen für die vorangegangenen Jahre begründet. Für die Jahre 1998 und früher waren infolge von Betriebsprüfungen sehr hohe Nachzahlungen durch die Unternehmen zu leisten. Auch das Hauptveranlagungsjahr 2001 brachte höhere Abschlussergebnisse, da die Vorauszahlungen im Jahr 2001 offenkundig zu niedrig angesetzt worden waren.

277. Wie auch in den beiden vergangenen Jahren konnte das Aufkommen der **Umsatzsteuer** im Jahr 2003 das Vorjahresergebnis nicht übertreffen. Aufgrund einer schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergab sich ein Rückgang des Aufkommens um 0,9 vH. Die nominale wirtschaftliche Entwicklung hätte für sich genommen für einen Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen gesprochen. Allerdings war auch das laufende Jahr durch eine hohe Anzahl von Insolvenzen gekennzeichnet, bei denen die Unternehmen dem Fiskus häufig die eingenommene Umsatzsteuer schuldig blieben. Bereits im Vorjahr betrugen die Steuerausfälle infolge von Niederschlagungen im Besteuerungsverfahren rund 3,9 Mrd Euro. Ein zweiter Grund für die schwache Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens lag in der Änderung des Vorsteuerabzugs für Personenkraftwagen, die sowohl betrieblich als auch privat genutzt werden.

So wurde der Vorsteuerabzug für solche Personenkraftwagen seit dem 1. April 1999 reduziert, nur die Hälfte der gezahlten Umsatzsteuer konnte als Vorsteuer geltend gemacht werden. Alternativ konnte für nach dem 1. April 1999 angeschaffte Personenkraftwagen für die so genannte Eigenverbrauchsbesteuerung (Besteuerung der privaten Personenkraftwagen-Nutzung in Höhe von 1 vH des Neuwagenpreises) optiert werden. Diese Regelung stand im Widerspruch zum EU-Recht. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes darf das Recht auf Vorsteuerabzug grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Zwar hätte die Bundesregierung die Möglichkeit gehabt, sich von der Europäischen Union eine Ausnahmegenehmigung für die Vorsteuerabzugsbeschränkung erteilen zu lassen, diese wurde aber nicht beantragt, weil sich die europarechtlichen Zweifel bestätigt hatten. Seit Beginn des Jahres 2003 ist ein voller Abzug der gezahlten Umsatzsteuer möglich, was wiederum zu Steuermindereinnahmen führte. Die im Gegenzug anzuwendende 1 vH-Regelung führt zwar zu Mehreinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer, die aber erst in den kommenden Jahren anfallen.

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht über Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer weitere Gründe für die schwache Aufkommensentwicklung dargelegt. Neben den bekannten Karussellgeschäften (JG 2002 Ziffer 223) kommt es durch Kettenbetrug im Baugewerbe zu erheblichen Steuerausfällen. Dabei schalten Bauunternehmen für die Bauausführung gezielt mehrstufig Subunternehmen oder Scheinunternehmen ein. So können sie verschleiern, dass die mit der tatsächlichen Bauausführung beauftragten Subunternehmen weder Steuern noch Sozialabgaben entrichten. Das Bundesministerium der Finanzen schätzt die Einnahmeausfälle, die sich aus illegaler Betätigung und aus Betrügereien ergeben, auf insgesamt rund 64 Mrd Euro. Weitere Steuerausfälle im Bereich der Umsatzsteuer ergeben sich durch Gesetzeslücken im Zusammenhang mit Globalzessionen, das heißt einer Abtretung aller in einem Geschäftsbetrieb entstehenden Forderungen, und betrieblichen Grundstücksgeschäften. Im Bereich von Leasing und Mietkauf entstehen durch geplante Insolvenzen ebenfalls erhebliche Umsatzsteuerausfälle, die der Bundesrechnungshof auf einen dreistelligen Millionenbetrag beziffert.

Betrüger machen sich die Qualifizierung von Leasingverträgen als umsatzsteuerrechtliche Lieferungen zunutze, bei denen der Gesamtwert des Wirtschaftsguts sofort umsatzsteuerpflichtig ist. Der Betrug verläuft in der Regel nach dem folgenden Muster: Eine Leasinggesellschaft verleast Gegenstände des höheren Preissegments an einen Leasingnehmer, der sofort die entsprechende Vorsteuer bei seinem Finanzamt geltend macht und sich erstatten lässt. Umgekehrt führt der Leasinggeber zunächst die Umsatzsteuer ab. Nach kurzer Frist wird aufgrund einer Zahlungsunfähigkeit des Leasingnehmers das Leasinggeschäft rückgängig gemacht. Der Leasinggeber erhält die gezahlte Umsatzsteuer von seinem Finanzamt zurück, während der Leasingnehmer die erhaltene Vorsteuererstattung aufgrund seiner Insolvenz nicht mehr dem Fiskus zurückzahlen kann.

Die Untersuchung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass ungeachtet des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes erhebliche Mindereinnahmen infolge von Umsatzsteuerhinterziehungen zu verzeichnen waren. Zugleich mahnte der Bundesrechnungshof den Gesetzgeber, schnellstmöglich eine Reihe von Gesetzeslücken zu schließen, um die erheblichen Steuerausfälle im Be-

reich der Umsatzsteuer zu reduzieren. Auch als Reaktion auf diese Mahnung wurde zwischenzeitlich das Steueränderungsgesetz 2003 auf den Weg gebracht, das einige der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Gesetzeslücken schließen soll.

278. Im Vergleich zum Aufkommen der Gemeinschaftssteuern expandierten die Einnahmen der **speziellen Verbrauchsteuern** teilweise recht deutlich. Einen robusten Anstieg des Aufkommens von zusammen 5,1 vH konnten wiederum die Mineralölsteuer, trotz eines gesamtwirtschaftlichen Rückgangs des Kraftstoffverbrauchs, und die Stromsteuer als Folge der fünften und letzten Stufe der ökologischen Steuerreform verzeichnen. Die Mineralölsteuersätze für unverbleites Benzin und Dieselkraftstoff wurden von 62 Cent auf 65 Cent beziehungsweise von 44 Cent auf 47 Cent je Liter erhöht. Hinzu kam eine Anhebung der Steuersätze auf Erdgas und Flüssiggas. Der Normalsteuersatz der Stromsteuer wurde zu Jahresbeginn um 14,5 vH auf 2,05 Cent je Kilowattstunde und der ermäßigte Stromsteuersatz von 0,36 Cent auf 1,23 Cent je Kilowattstunde angehoben. Sehr dynamisch entwickelte sich auch das Aufkommen der Tabaksteuer. Durch das Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung wurden die Tabaksteuersätze zum 1. Januar dieses Jahres um einen weiteren Cent je Zigarette erhöht, was zu einer Zunahme des Aufkommens aus dieser Steuer um 7,7 vH auf 14,8 Mrd Euro führte.

Schuldenstand weiter zunehmend

279. Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte erhöhte sich im vergangen Jahr deutlich. Die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne betrugen zum 31. Dezember 2002 insgesamt 1 253,2 Mrd Euro und lagen damit um 49,3 Mrd Euro beziehungsweise 4,1 vH über dem Vorjahresstand (Tabelle 39, Seite 180). Der Schuldenstand, ermittelt nach den Vorschriften des Maastricht-Vertrages, lag bei 1 283,5 Mrd Euro. Die Schuldenstandsquote überschritt im Jahr 2002 mit 60,8 vH das Maastricht-Kriterium, das einen Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von unter 60 vH fordert.

Die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne unterscheiden sich von dem Schuldenstand in der Maastricht-Definition durch die Hinzurechnung der Schulden der Sozialversicherungen, des Münzumlaufs, der Differenz zwischen dem Nominalwert und dem abgezinsten Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze, der Kassenverstärkungskredite und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte und durch die Herausrechnung der Schulden der Gebietskörperschaften gegenüber den Sozialversicherungen sowie der Versorgungsrücklagen.

Der Schuldenstand des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen nahm im Jahresverlauf 2002 um insgesamt 22,2 Mrd Euro zu und betrug zum Jahresende 778,6 Mrd Euro. Die Bruttokreditaufnahme des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen belief sich im Jahr 2002 auf 207,1 Mrd Euro. Gleichzeitig tilgte der Bund Schulden in Höhe von 181,0 Mrd Euro, so dass die Nettokreditaufnahme bei 26,1 Mrd Euro lag. Die Differenz zur Zunahme des Schuldenstands in Höhe von 3,9 Mrd Euro entfiel unter anderem auf im Eigenbesitz befindliche Wertpapiere des Bundes.

In den Ländern legte der Schuldenstand im Verlauf des Jahres 2002 um 27,1 Mrd Euro auf nunmehr 384,8 Mrd Euro zu. Den stärksten Anstieg hatte das Land Berlin mit einer Zuwachsrate der Verschuldung von 16,4 vH zu verzeichnen. Die niedrigste Zuwachsrate war mit 3,2 vH in Hamburg zu beobachten. In allen anderen Bundesländern lag die Zuwachsrate des Schuldenstands in einem Band von 4,7 vH in Sachsen bis 8,5 vH in Sachsen-Anhalt. Der Schuldenstand der Länder einschließlich ihrer Gemeinden in Relation zum jeweiligen regionalisierten nominalen Bruttoinlandsprodukt ist in Bayern mit 9,1 vH am geringsten, während Berlin mit 57,9 vH die bei weitem ungünstigste Relation aufwies. Die neuen Bundesländer hatten – von Sachsen abgesehen – jeweils Schuldenstandsquoten von mehr als 35 vH. Die Schulden der Länder bestanden zum Jahresende 2002 zu rund 68 vH aus direkten Darlehen und zu etwa 32 vH aus Wertpapieren. Im Vorjahr betrug der Wertpapieranteil an den Schulden noch rund 25 vH.

Die Gemeinden einschließlich ihrer Zweckverbände konnten im Jahresverlauf 2002, trotz eines leichten Überhangs der Schuldenaufnahme gegenüber der Schuldentilgung von 0,8 Mrd Euro, ihre Kreditmarktschulden, in denen die Kassenkredite nicht enthalten sind, mit 89,8 Mrd Euro weitgehend konstant halten. In Sachsen und in Baden-Württemberg sank der Schuldenstand der Gemeinden um 3,4 vH beziehungsweise 8,2 vH. Allerdings mussten die Kommunen in einem erheblichen Ausmaß Kassenkredite in Höhe von 10,7 Mrd Euro zur Finanzierung ihrer Haushalte aufnehmen. So verschuldeten sich allein die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen über Kassenkredite mit einem Volumen von 4,1 Mrd Euro und 2,0 Mrd Euro.

Zum Jahresende 2003 dürfte sich der Schuldenstand des Staates – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – auf 1 368 Mrd Euro belaufen; dies entspricht 64,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. In der Abgrenzung der Finanzstatistik dürfte der Schuldenstand am 31. Dezember 2003 rund 1 340 Mrd Euro betragen. Der Bund war zu rund 45 vH, und die Länder waren zu rund 38 vH für den Anstieg des Schuldenstands um rund 86 Mrd Euro verantwortlich.

Bedeutende Reformvorhaben im Bereich der öffentlichen Finanzen

Schicksal des Steuervergünstigungsabbaugesetzes

280. Im laufenden Jahr brachte die Bundesregierung eine Vielzahl von Reformmaßnahmen auf den parlamentarischen Weg. Am 21. Februar 2003 wurde das Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz) im Deutschen Bundestag verabschiedet; dieses Gesetz wurde jedoch vom Bundesrat am 14. März 2003 abgelehnt. Im Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates wurden viele Einzelregelungen des Gesetzes herausgenommen.

Tabelle 39

Schuldenaufnahme und Schuldentilgung sowie Schuldenstand im Jahr 2002[1)]

	Schulden-aufnahme[2)]	Schulden-tilgung[2)]	Schuldenstand zum 31. Dez. 2002		Schulden-stands-quote[3)]
	Mrd Euro			je Ein-wohner[4)] in Euro	vH
Bund einschließlich Sondervermögen	207,10	180,97	778,61	9 433	*36,9*
Bund[5)]	183,44	156,98	719,40	8 716	*34,1*
ERP-Sondervermögen[6)]	3,27	3,27	19,77	240	*0,9*
Fonds „Deutsche Einheit“	20,39	20,72	39,44	478	*1,9*
Länder	65,93	39,23	384,77	4 662	*18,3*
Baden-Württemberg	5,00	3,52	33,38	3 131	*10,9*
Bayern	2,49	1,47	19,18	1 549	*5,2*
Berlin	11,00	4,95	44,65	13 161	*57,9*
Brandenburg	2,69	1,55	14,66	5 675	*33,2*
Bremen	1,35	0,58	9,58	14 475	*41,7*
Hamburg	2,43	1,87	18,18	10 518	*24,2*
Hessen	4,45	2,52	24,82	4 074	*13,0*
Mecklenburg-Vorpommern	1,12	0,60	8,69	4 979	*29,3*
Niedersachsen	5,79	2,79	40,01	5 013	*21,8*
Nordrhein-Westfalen	15,41	10,13	88,47	4 894	*19,1*
Rheinland-Pfalz	3,46	2,37	20,86	5 140	*22,4*
Saarland	0,98	0,59	6,54	6 138	*25,7*
Sachsen	1,77	1,29	10,68	2 455	*14,1*
Sachsen-Anhalt	2,81	1,57	15,68	6 150	*36,2*
Schleswig-Holstein	3,38	2,18	17,23	6 118	*26,3*
Thüringen	1,83	1,25	12,18	5 090	*29,9*
Gemeinden[7)]	10,14	9,40	89,81	1 170	*4,3*
Baden-Württemberg	0,73	1,34	6,98	655	*2,3*
Bayern	2,17	1,25	14,57	1 176	*3,9*
Brandenburg	0,17	0,18	1,80	696	*4,1*
Hessen	0,69	0,63	8,31	1 364	*4,3*
Mecklenburg-Vorpommern	0,20	0,16	2,13	1 220	*7,2*
Niedersachsen	0,92	0,81	7,95	996	*4,3*
Nordrhein-Westfalen	3,54	3,19	28,13	1 556	*6,1*
Rheinland-Pfalz	0,37	0,25	4,50	1 109	*4,8*
Saarland	0,08	0,10	0,93	874	*3,7*
Sachsen	0,46	0,67	5,84	1 342	*7,7*
Sachsen-Anhalt	0,36	0,31	3,34	1 310	*7,7*
Schleswig-Holstein	0,20	0,24	2,32	823	*3,5*
Thüringen	0,27	0,28	3,02	1 262	*7,4*
Insgesamt[8)]	283,17	229,60	1 253,20	15 183	*59,4*
Nachrichtlich: Staat in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	X	X	1 283,50	15 551	*60,8*

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Wertpapierschulden, Schulden bei Banken, Sparkassen, Versicherungsunternehmen und sonstigen in- und ausländischen Stellen sowie Ausgleichsforderungen). - 3) Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, gemäß Arbeitskreis VGR der Länder nach dem Berechnungsstand vom Frühjahr 2003. - 4) Bevölkerungsstand am 31. Dezember 2002. - 5) Einschließlich Lastenausgleichsfonds und einschließlich der am 1. Juli 1999 übernommenen Schulden des Bundeseisenbahnvermögens, des Ausgleichsfonds „Steinkohle“ und des Erblastentilgungsfonds. - 6) Einschließlich Entschädigungsfonds. - 7) Einschließlich Zweckverbände. - 8) Ohne Krankenhäuser einschließlich Nebenhaushalte. Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander.

Der am 9. April erzielte Kompromiss, dem der Deutsche Bundestag und der Bundesrat am 11. April zustimmten, sieht im Wesentlichen die folgenden Rechtsänderungen vor (Korb I):

– *Aufgrund des markanten Rückgangs der Körperschaftsteuereinnahmen in den beiden vergangenen Jahren wurden ein dreijähriges Moratorium (beginnend mit dem Jahr 2003) zur Ausschüttung von Körperschaftsteuerguthaben und anschließend eine ausschüttungsabhängige, jährlich begrenzte Guthabenerstattung zur Streckung der noch bestehenden Körperschaftsteuerguthaben bis zum Jahr 2019 eingeführt.*

– *Die bisher mögliche rückwirkende Anerkennung einer Organschaft wird nunmehr erst ab dem Wirtschaftsjahr anerkannt, in dem der Gewinnabführungsvertrag ins Handelsregister eingetragen wird.*

– *Die Konstruktion der Mehrmütterorganschaft, die genutzt wurde, um Verluste einer Organgesellschaft an die Obergesellschaften zu transferieren, findet keine steuerliche Anerkennung mehr.*

– *Zur Vermeidung von Gewinnminderungen im Wege von Verlustverrechnungen findet eine Einschränkung des Verlustabzugs bei stillen Gesellschaftern statt; Verluste aus stillen Gesellschaften und stillen (Unter-)Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, bei denen der Gesellschafter oder Beteiligte eine Kapitalgesellschaft ist und damit als Mitunternehmer gilt, dürfen nur mit Gewinnen aus derselben Beteiligung verrechnet werden. Diese Maßnahme wurde flankierend zur Abschaffung der Mehrmütterorganschaft eingebracht, da hierdurch Umgehungsmöglichkeiten verhindert werden.*

– *Zur Überprüfung von angesetzten Verrechnungspreisen sollen Konzerne zukünftig für erbrachte Leistungen nachprüfbare Aufzeichnungen führen.*

– *Zur Vermeidung von Unternehmenssitzverlagerungen in Gemeinden mit einem extrem niedrigen Gewerbesteuer-Hebesatz erfolgt eine Zurechnung des Gewerbesteuermessbetrags der Tochterkapitalgesellschaft bei dem Mutterunternehmen, wenn die Sitzgemeinde den Gewerbesteuer-Hebesatz von 200 vH unterschreitet. Bei einer Personengesellschaft wird die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei einem Hebesatz unter 200 vH versagt. Anlass für diese Regelung war die Gemeinde Norderfriedrichskoog, die einen Gewerbesteuersatz von null hat und dadurch eine Vielzahl zum Teil namhafter Unternehmen anlockte.*

Durch das Vermittlungsergebnis dürfte der Staat Mehreinnahmen in Höhe von jährlich 2,4 Mrd Euro erzielen. Das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Steuervergünstigungsabbaugesetz sah in seiner ursprünglichen Form jährliche Mehreinnahmen von 17,3 Mrd Euro vor. Zur Vermittlungsempfehlung gab die Bundesregierung zu Protokoll, dass weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des Körperschaftsteueraufkommens vorgenommen werden sollen.

Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II)

281. Dieser Protokollerklärung folgte der Entwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz“, dem so genannten Korb II, der durch das Bundeskabinett am 13. August verabschiedet wurde. Dieses Gesetz sieht unter anderem eine Neugestaltung des Verlustverrechnungssystems im Einkommensteuerrecht und eine Ausweitung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung nach § 8a Körperschaftsteuergesetz vor. Ferner sollen „zweckwidrige Gestaltungsmöglichkeiten“ bei der „Tonnagesteuer“ und im Bereich des Außensteuergesetzes vermieden sowie eine Vereinheitlichung des Betriebsausgabenabzugs bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen und eine weitere Einschränkung des Verlustabzugs bei stillen Gesellschaftern vorgenommen werden. Insgesamt sollen aus dem Korb II Mehreinnahmen von jährlich bis zu 2 Mrd Euro resultieren.

282. Die Neuordnung der Verlustverrechnung sieht zunächst die Aufhebung der Einschränkung von vertikalen Verlustverrechnungsmöglichkeiten nach § 2 Absatz 3 Einkommensteuergesetz vor (Mindestbesteuerung). Diese im Jahr 1999 eingeführte Regelung limitierte die bis dahin unbeschränkte Verlustverrechnung von positiven Einkünften mit negativen Einkünften auf eine abstrus komplizierte Weise auf den Betrag von 51 500 Euro pro Jahr (Ziffer 549). In der steuerpolitischen Praxis zeigte sich, dass ein solches Beschränkungsverfahren administrativ aufwändig ist und zudem zu einem kaum nennenswerten steuerlichen Mehraufkommen führte. Im Gegenzug soll nun die Verlustverrechnung nach § 10d Einkommensteuergesetz, der die Verlustverrechnung über mehrere Perioden hinweg regelt, eingeschränkt werden. Demnach wird der unbeschränkte Verlustvortrag auf einen Betrag von 100 000 Euro pro Veranlagungsjahr begrenzt, bei Zusammenveranlagten verdoppelt sich der Betrag. In den nachfolgenden Veranlagungszeiträumen dürfen die Verlustvorträge jeweils nur zur Hälfte mit positiven Einkünften verrechnet werden. Durch diese Regelung werden die Verlustverrechnungsmöglichkeiten zeitlich gestreckt, wobei, sofern das Unternehmen weiter existiert, keine Verluste steuerlich endgültig verloren gehen können, allerdings können negative Liquiditäts- und Finanzierungseffekte auftreten. Begründet wird diese Limitierung mit dem hohen Verlustvortragspotential, das deutsche Unternehmen vor sich herschieben. Schätzungen gehen hierbei von etwa 250 Mrd Euro aus.

Die im Jahr 1999 eingeführte Tonnagesteuer (§ 5a EStG), durch die die Gewinnermittlung in der Seeschifffahrt pauschaliert anhand der Ladekapazität des Schiffs (Tonnage) erfolgt, wird häufig als Steuersparmodell genutzt. Vorgesehen ist die Verhinderung von Steuergestaltungsmöglichkeiten, bei denen das Betriebsergebnis auf zwei Gesellschaften aufgespalten wird. Die Erträge aus dem Betrieb eines Handelsschiffs fallen danach in einer Betriebsgesellschaft an und unterliegen somit den günstigen pauschalierten Gewinnsteuern nach § 5a EStG. Die im Zusammenhang mit dem Schifffahrtsbetrieb stehenden Betriebsausgaben (Absetzung für Abnutzung, Fremdkapitalzinsen) fallen in einer Besitzgesellschaft an, deren Gewinn sie in voller Höhe mindern. Durch die Neuregelung wird prinzipiell die Subventionierung der Handelsschifffahrt nicht beseitigt; vielmehr sollen

betrieblich veranlasste Aufwendungen, die im Zusammenhang mit den der Tonnagesteuer unterliegenden Schiffen entstehen, nicht mehr abziehbar sein.

Nach § 15 Absatz 4 Satz 6 Einkommensteuergesetz existierte für Gewerbebetriebe eine Verlustausgleichsbeschränkung bei stillen Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, die in der Praxis durch die Zwischenschaltung einer Personengesellschaft einfach umgangen werden konnte. Die nach Korb II modifizierte Regelung sieht vor, dass Verluste aus stillen Beteiligungen, nicht jedoch der Verlust der Beteiligung selbst, nur noch dann abzugsfähig sind, wenn der Verlust auf Mitunternehmer oder Beteiligte entfällt, insofern es sich bei ihnen um natürliche Personen handelt.

Eine Neugestaltung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung war aus Sicht der Bundesregierung notwendig geworden, weil der Europäische Gerichtshof eine Verletzung der im EG-Vertrag festgeschriebenen Niederlassungsfreiheit durch die derzeit geltenden Regelungen festgestellt hatte, so dass diese Vorschrift nicht mehr auf EU-Ausländer angewandt werden konnte. Die Rechtsvorschrift nach § 8a Körperschaftsteuergesetz begrenzt die Gesellschafter-Fremdfinanzierung bei unbeschränkt steuerpflichtigen Kapitalgesellschaften, so dass die Gewinne im Inland tätiger Kapitalgesellschaften dem Zugriff des deutschen Fiskus nicht entzogen werden können. Die Vergütungen für das Fremdkapital werden daher – soweit das Fremdkapital ein bestimmtes Eigen-/Fremdkapitalverhältnis übersteigt und ein so genannter Drittvergleich nicht gelingt – in verdeckte Gewinnausschüttungen umqualifiziert. Durch die vorgesehene Neuregelung soll eine europarechtskonforme Regelung geschaffen werden, indem der Anwendungsbereich des § 8a Körperschaftsteuergesetz auch auf das Inland ausgedehnt wird. Darüber hinaus soll die Umgehung der Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung im Wege der Zwischenschaltung einer Personengesellschaft durch die Neuregelung unterbunden werden.

Ferner soll der § 8b Körperschaftsteuergesetz eine Modifikation erfahren. So soll künftig ein Teil der Betriebsausgaben, die in Verbindung mit der Veräußerung eines Anteils an einer Körperschaft oder Personenvereinigung beziehungsweise mit dem Empfang von Dividenden entstehen, auch bei inländischen Transaktionen nicht mehr abzugsfähig sein (Ziffer 542).

Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit

283. Mit dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit versucht die Bundesregierung, eine temporäre Amnestie für die strafbewehrte Steuerverkürzung einzuführen. Ursprünglich war im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf auch die Einführung einer Abgeltungssteuer für Zinserträge vorgesehen, die aber – noch vor Einbringung des ersten Gesetzentwurfs – vom Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit abgekoppelt wurde. Nach dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit soll für die Nacherklärung von Einnahmen für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 1992 und vor dem 1. Januar 2002, die bislang dem Fiskus nicht zur Kenntnis gebracht wurden, eine Strafbefreiung gewährt werden. Im Gegenzug sollen die nun deklarierten Einnahmen einer pauschalen Besteuerung unterliegen. Die strafbefreiende Erklärung soll als Steueranmeldung ausgestaltet sein und damit ohne weitere Veranlagung der Steuerbehörden als Steuerfestsetzung wirken. Für eine Erklärung von früheren Einnahmen innerhalb des Kalenderjahres 2004 soll ein Steuersatz von 25 vH, danach bis zum 31. März 2005 von 35 vH gelten. Allerdings soll laut Gesetzentwurf berücksichtigt werden, dass zur Erzielung der Einnahmen in der Regel Ausgaben anfallen. Dies erfolgt in pauschalierter Form, indem von den einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtigen Einnahmen, bevor der pauschale Steuersatz greift, 40 vH abgezogen werden dürfen. Bislang nicht deklarierte gewerbesteuerliche Einnahmen werden mit 10 vH der pauschalen Besteuerung unterworfen. Wurden in dem oben genannten Zeitraum bei der Steuerveranlagung Ausgaben unrechtmäßig abgezogen, sind diese Ausgaben ungeschmälert dem Steuersatz zu unterwerfen. Im Fall einer Verkürzung der Umsatzsteuer gelten 30 vH der Gegenleistungen für Lieferungen, sonstige Leistungen und innergemeinschaftliche Erwerbe oder zu Unrecht berücksichtigte Vorsteuerbeträge vollständig als Bemessungsgrundlage. Für die Erbschaft- und Schenkungsteuer sind 20 vH der zu Unrecht nicht berücksichtigten Beträge anzusetzen.

Zugleich sind in dem Gesetzentwurf verbesserte Möglichkeiten für die Finanzbehörden vorgesehen, bei Kreditinstituten Konto- oder Depotdaten des Steuerpflichtigen abzufragen. Die Bundesregierung erwartet ein zusätzliches Steueraufkommen für das Jahr 2004 von 5 Mrd Euro, was einer Nachdeklaration von Einnahmen – nach Abzug der fiktiv in Ansatz gebrachten Ausgaben – sowie unrechtmäßig abgezogener Betriebsausgaben oder Werbungskosten in Höhe von rund 20 Mrd Euro entspräche. Insgesamt müssen freilich bislang verkürzte Einnahmen in einem deutlich höheren Ausmaß nacherklärt werden, um ein Mehraufkommen in dieser Größenordnung zu erzielen. Durch die oben genannten fiktiven Abzugsbeträge bei der Ermittlung der nachzuversteuernden Einkünfte reduziert sich der effektive Steuersatz deutlich, was die Regelung bei genauer Betrachtung für Steuersünder attraktiv erscheinen lässt. Die Aufteilung dieser Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden soll gemäß dem Verteilungsschlüssel der Lohn- und Einkommensteuer erfolgen.

Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer

284. Am 13. August 2003 billigte das Bundeskabinett den Entwurf zur Reform der Gewerbesteuer, der durch den Deutschen Bundestag mit einigen Modifikationen am 17. Oktober verabschiedet wurde. Die Bundesregierung knüpfte teilweise an Vorarbeiten der im letzten Jahr eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen an. Ein Hauptziel dieser Reform soll die Verstetigung und Stabilisierung der kommunalen Einnahmen sein. Die Gewerbesteuer soll als wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit lokalem Hebesatzrecht weiterentwickelt und in **Gemeindewirtschaftssteuer** umbenannt werden. Hierzu soll insbesondere die personelle Bemessungsgrundlage, das heißt der Kreis der Steuerpflichtigen, um die Selbständigen und Freiberufler, jedoch nicht um die Land- und Forstwirte, erweitert werden. Diese in

die Gewerbesteuerpflicht einbezogene Personengruppe soll dann auch die Anrechnung der Gewerbesteuerzahlung im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung, die durch die Steuerreform 2000 eingeführt wurde, in Anspruch nehmen können. Die pauschalierte Anrechnung soll gleichzeitig erheblich großzügiger ausgestaltet werden. So soll künftig anstelle des 1,8-fachen der 3,8-fache Gewerbesteuer-Messbetrag im Rahmen der Einkommensbesteuerung anrechnungsfähig sein. Neben der personellen erfolgt auch eine sachliche Veränderung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Der bisher geltende Abzug der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe von der eigenen Bemessungsgrundlage sowie von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll beseitigt und die Staffelung der Steuermesszahlen vereinfacht werden. Es ist prinzipiell eine einheitliche Steuermesszahl von 3,2 vH vorgesehen, lediglich für Personenunternehmen, mit einem Gewinn zwischen 25 000 Euro und 35 000 Euro halbiert sich die Steuermesszahl auf 1,6 vH.

Im Hinblick auf die Hinzurechnungen, die zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer nach geltendem Recht vorgenommen werden, sind ebenfalls Änderungen geplant. Künftig sollen alle Schuldzinsen für die Überlassung von Fremdkapital, die an Gesellschafter oder ihnen nahestehende Personen fließen, sowie Entgelte für die Überlassung von Wirtschaftsgütern (Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzgebühren) mit ihrem Finanzierungsanteil hinzugerechnet werden, soweit sie nicht bereits beim Empfänger in der Bemessungsgrundlage der Gemeindewirtschaftssteuer enthalten sind. Die vollständige Hinzurechnung der Zinsen soll steuersparende Gestaltungsmöglichkeiten, wie sie im Rahmen einer Gesellschafter-Fremdfinanzierung möglich sind, vermeiden helfen. Nach dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf sollten bisher hinzugerechnete gewinnunabhängige Elemente wie Zinsen, Mieten und Pachten aus der Bemessungsgrundlage eliminiert werden. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurden diese Änderungen jedoch verworfen. Damit bleibt die Eigenschaft einer Substanzbesteuerung bei der Gewerbesteuer nach wie vor erhalten. Ferner soll zur Vermeidung von „Gewerbesteuer-Oasen“ ein minimaler Gewerbesteuer-Hebesatz in Höhe von 200 vH verbindlich vorgeschrieben werden.

Die Gemeindewirtschaftssteuer würde insgesamt zu einem Mehraufkommen gegenüber der bisherigen Gewerbesteuer von rund 2,1 Mrd Euro führen. Allein durch die limitierte Anrechnung der Gemeindewirtschaftssteuer im Rahmen der Einkommensteuer entstünden dort Mindereinnahmen von etwa 3,0 Mrd Euro und Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer durch das Versagen des Betriebsausgabenabzugs von knapp 2,7 Mrd Euro. Zunächst war eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung anvisiert worden, die aber in den Beratungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages verworfen wurde. Nun ist eine Senkung der Vervielfältigerpunkte bei der Ermittlung der Gewerbesteuerumlage vorgesehen. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass sich der Gemeindeanteil an der Gemeindewirtschaftssteuer um etwa 2,1 Mrd Euro erhöhen würde.

Im Vergleich mit den Vorstellungen des Sachverständigenrates über eine Neugestaltung der Gewerbesteuer in Form von gemeindeindividuellen Zuschlagsrechten zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer kann der von der Bundesregierung hier verfolgte Ansatz nur als unzureichende Reform des Gemeindefinanzsystems bezeichnet werden (Ziffern 529 ff.).

Reform der Steuerreform (Haushaltsbegleitgesetz 2004)

285. Im August legte die Bundesregierung den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 vor, das das mit der Vorlage des Entwurfs zum Bundeshaushalt 2004 entwickelte Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 sowie das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000 umsetzen soll (JG 2000 Ziffern 161 ff.). Das Zusammenführen der beiden letzten Stufen der Steuerreform auf das Jahr 2004 wurde im Sommer, nicht zuletzt aufgrund eines großen medialen Drucks, beschlossen. Das Entlastungsvolumen der dritten Stufe der Steuerreform beträgt voraussichtlich 15,6 Mrd Euro. Zusammen mit der im vergangenen Jahr infolge der Hochwasserkatastrophe verschobenen zweiten Stufe der Steuerreform 2000 summieren sich die Entlastungen auf insgesamt 21,8 Mrd Euro. Die Bundesregierung erhofft sich durch diese Maßnahmen einen konjunkturellen Impuls, der zu einer verbesserten wirtschaftlichen Dynamik und zu einer höheren Beschäftigung führen soll. Zugleich soll mit dem Maßnahmenpaket des Haushaltsbegleitgesetzes auch der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 115 Grundgesetz begegnet werden.

Im Zuge der letzten Stufe der Steuerreform 2000 sollte im Jahr 2005 der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende von derzeit 1 188 Euro endgültig abgeschafft werden; er war vom Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt worden, weil er Ehepaare benachteilige. Durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform wäre dieser Freibetrag bereits im Jahr 2004 entfallen. Dies hätte dann für Alleinerziehende zu keiner nennenswerten Entlastung geführt. Infolge des öffentlichen Drucks plant die Bundesregierung nun eine neue Steuervergünstigung für „echte“ Alleinerziehende. Sie sollen dauerhaft einen neuen Haushaltsfreibetrag in Höhe von 1 308 Euro pro Jahr erhalten, sofern sie nicht mit einem Partner zusammenleben. Hieraus sollen sich Mindereinnahmen von bis zu 0,3 Mrd Euro ergeben. Im Gegenzug zu den Entlastungsmaßnahmen ist allerdings eine Reihe von Einsparmaßnahmen vorgesehen.

– *So sollen sowohl die Eigenheimzulage als auch die Wohnungsbauprämie für Neufälle ab dem Jahr 2004 entfallen. Das gesamte Einsparvolumen durch die Streichung der Eigenheimzulage in Höhe von derzeit rund 11,4 Mrd Euro für Bund, Länder und Gemeinden wird freilich erst ab dem Jahr 2011 erzielt, wenn alle gegenwärtigen Bezieher der Zulage keine Mittel mehr erhalten. Für das kommende Jahr erwartet die Bundesregierung lediglich ein Einsparvolumen von 0,3 Mrd Euro. Im Gegenzug ist ein Zuschussprogramm zur Strukturverbesserung in Städten geplant, für das der Bund 25 vH seiner bis zum Jahr 2011 durch den Wegfall der Eigenheimzulage erzielten Einsparungen, das bedeutet im Endjahr (2007) rund 1,2 Mrd Euro, zur Verfügung stellen will.*

– *Zudem soll eine Kürzung der Entfernungspauschale vorgenommen werden. Zunächst war ein Wegfall der bisherigen Entfernungspauschale für die ersten 20 Entfernungskilometer vorgesehen. Nachdem dies auf politischen Widerstand stieß, war kurzfristig ein Wegfall der Entfernungspauschale ausschließlich für die Nutzung von Personenkraftwagen in der Diskussion. Derzeit ist eine lineare Verminderung der verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale auf 15 Cent je Entfernungskilometer vorgesehen. Insgesamt werden Steuermehreinnahmen von rund 3 Mrd Euro jährlich erwartet.*

– *Im Rahmen der Umsatzbesteuerung ist eine Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers auf steuerpflichtige Umsätze, die unter das Grunderwerbsteuergesetz fallen, auf die Reinigung von Gebäuden sowie auf bestimmte Bauleistungen vorgesehen (§ 13b Umsatzsteuergesetz). Ferner soll der Anwendungsbereich des § 24 Umsatzsteuergesetz, der für die Land- und Forstwirtschaft eine Umsatzbesteuerung nach Durchschnittssätzen erlaubt, eingeschränkt und für einen Teil der Umsätze der entsprechende Durchschnittssatz gesenkt werden. Insgesamt soll aus diesen Maßnahmen ein zusätzliches Umsatzsteueraufkommen von rund 0,7 Mrd Euro resultieren.*

– *Beim Erziehungsgeld für die ersten sechs Monate sollen einerseits die Zahlbeträge geringfügig nach unten angepasst und andererseits die Einkommensgrenzen der Empfänger gesenkt werden. Bislang gilt für Verheiratete eine Einkommensgrenze von 51 130 Euro und für Alleinerziehende eine Grenze von 38 350 Euro pro Jahr. Künftig soll der Regelsatz des Erziehungsgelds nur für Leistungsempfänger mit einem jährlichen Einkommen bis 30 000 Euro für Ehepaare und 23 000 Euro für Alleinstehende gelten. Hierdurch werden Einsparungen für den Bundeshaushalt in Höhe von 0,4 Mrd Euro erwartet.*

– *Die Vergütung der Mineralölsteuer für in der Land- und Forstwirtschaft verwendeten Dieselkraftstoff soll unter Abzug eines Selbstbehalts von 350 Euro auf eine maximale Menge von jährlich 10 000 Liter begrenzt werden. Darüber hinaus ist eine Reduzierung der Defizithaftung des Bundes für die Leistungsausgaben im Bereich der Krankenversicherung der Landwirte für Altenteiler geplant. Zusammengenommen verspricht sich die Bundesregierung aus diesen Maßnahmen Einsparungen in Höhe von knapp 0,4 Mrd Euro.*

– *Ferner ist der Wegfall der Halbjahresregelung bei Absetzungen für Abnutzungen (AfA) vorgesehen. Danach kann künftig nicht mehr die volle oder halbe Jahres-AfA (in Abhängigkeit von der Anschaffung/Herstellung in der ersten oder zweiten Jahreshälfte) abgezogen werden, sondern nur noch ab dem Monat der Anschaffung oder Herstellung jeder volle, auf diesen Monat entfallende Betrag in Ansatz gebracht werden. Hierdurch sollen Mehreinnahmen von bis zu 2 Mrd Euro erzielt werden.*

– *Für Bundesbedienstete ist eine Begrenzung des Weihnachtsgelds auf 4,17 vH der jährlichen Versorgungsbezüge bei Versorgungsempfängern (dies entspricht 50 vH eines Monatsbezugs) und die Streichung des Urlaubsgelds sowie eine Rückführung des Weihnachtsgelds auf 5 vH der Jahresbezüge bei aktiven Beamten, Richtern und Soldaten des Bundes (dies entspricht 60 vH eines Monatsbezugs) geplant. Aus diesen Maßnahmen dürften sich jährliche Einsparungen von rund 0,4 Mrd Euro ergeben.*

– *Schließlich wollte der Bund den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten nach § 213 SGB VI um 2 Mrd Euro kürzen. Über die konkreten Einsparungen, die bei der Gesetzlichen Rentenversicherung vorzunehmen sind, um diesen Betrag zu erwirtschaften, wird im Haushaltsbegleitgesetz 2004 keine Aussage getroffen. Zwei Tage nach der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2003 wurde auf einer Klausurtagung der Bundesregierung vereinbart, auf die Einsparsumme von 2 Mrd Euro bei dem Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu verzichten. Nun soll 1 Mrd Euro als „solidarische Einsparung" im Wege einer globalen Minderausgabe in verschiedenen Ressorts im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden. Für die Einsparung des verbleibenden Betrags sind bislang keine Vorschläge bekannt geworden.*

Insgesamt summieren sich allein die kassenmäßigen Einsparungen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 für das Jahr 2004 auf rund 5,5 Mrd Euro und nehmen in den Folgejahren auf bis zu 13 Mrd Euro zu. Unter Einbeziehung der Entlastungen durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ergeben sich im Jahr 2004 per saldo Entlastungen für Steuerzahler von etwa 10 Mrd Euro, die zu knapp 3,0 Mrd Euro durch den Bund, zu 5,2 Mrd Euro durch die Länder und zu 1,9 Mrd Euro durch die Gemeinden getragen werden sollen. Insbesondere durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform dürfte die Nettokreditaufnahme des Bundes um 5 Mrd Euro zunehmen.

Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz)

286. Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 6. März 2002 hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Alterseinkünften vorgelegt. Bei diesem Alterseinkünftegesetz orientierte sich die Bundesregierung an den Ergebnissen der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 17. März 2003. Es soll ein schrittweiser Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung vorgenommen werden. Dabei sollen die Altersvorsorgeaufwendungen künftig steuerlich abzugsfähig sein und im Gegenzug die daraus resultierenden Altersbezüge der Besteuerung unterliegen.

Beiträge zu Leibrentenversicherungen, deren damit erworbene Anwartschaften nicht beleihbar, nicht vererbbar, nicht veräußerbar, nicht übertragbar und nicht kapitalisierbar sind, wie bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, den berufsständischen Versorgungswerken und privaten kapitalgedeckten Leibrentenversicherungen, sollen als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer bis zu einem Höchstbetrag, der dem jeweiligen Höchstbetrag in der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten entspricht, beschränkt abzugsfähig sein. Geleistete Altersvorsorgebeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) sollen ab dem Jahr 2005 zu

60 vH einkommensteuerlich abzugsfähig sein. Dieser vH-Satz soll jährlich um 2 Prozentpunkte steigen, wodurch diese Beträge ab dem Jahr 2025 vollständig als Sonderausgaben geltend gemacht werden können. Im Jahr 2005 wären also, da die Arbeitgeberbeiträge beim Arbeitgeber voll steuerlich abzugsfähig sind, 20 vH der Arbeitnehmerbeiträge berücksichtigungsfähig. Damit es gegenüber dem geltenden Recht nicht zu einer Schlechterstellung kommt, sieht der Gesetzentwurf eine Günstigerprüfung vor, die gewährleisten soll, dass Steuerpflichtige, für die die derzeitige Regelung günstiger ist, keine Nachteile erfahren. Andere Vorsorgeaufwendungen, insbesondere Beiträge zur Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, die nicht den Altersvorsorgeaufwendungen zugerechnet werden können, sollen nach wie vor beschränkt als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehbar sein. Hierbei wird unterschieden zwischen den Steuerpflichtigen, die ihre Aufwendungen zur Krankenversicherung alleine tragen – für diesen Personenkreis soll ein Höchstbetrag von 2 500 Euro je Jahr gelten –, und allen anderen Steuerpflichtigen, deren Höchstbetrag auf 1 500 Euro je Jahr beschränkt werden soll.

Ab dem Jahr 2005 sollen alle Leibrenten, die auf diesen Altersvorsorgebeiträgen beruhen, einheitlich zu 50 vH der Besteuerung unterliegen; diese Besteuerungsquote soll auch für Bestandsrentner gelten. Der zu versteuernde Anteil der Renten soll für jeden neu hinzukommenden Rentnerjahrgang bis zum Jahr 2020 in Schritten von 2 Prozentpunkten auf 80 vH angehoben werden. Ab dem Jahr 2021 soll der Anstieg des zu versteuernden Anteils auf jährlich 1 Prozentpunkt verlangsamt werden, so dass die Rentnerjahrgänge, die ab dem Jahr 2040 in Ruhestand gehen, ihre Leibrenten zu 100 vH versteuern müssen. Der sich nach Maßgabe des jeweils zu besteuernden Anteils zum Zeitpunkt des Rentenzugangs ergebende steuerfreie Teil der Jahresbruttorente soll für den jeweiligen Rentenjahrgang festgeschrieben werden.

Da eine Gleichstellung bei der Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung angestrebt wird, ist vorgesehen, den derzeitigen Versorgungsfreibetrag für Beamtenpensionen sowie den Altersentlastungsbetrag für übrige Einkünfte schrittweise bis zum Jahr 2040 zu verringern. Ferner soll eine Anpassung des für Beamtenpensionen und Werkspensionen geltenden Arbeitnehmerpauschbetrags von 1 044 Euro auf den für Empfänger anderer Altersbezüge geltenden Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von 102 Euro abgeschmolzen werden. Darüber hinaus soll das Steuerprivileg für Kapitallebensversicherungen ab dem Jahr 2005 für Neuabschlüsse abgeschafft werden. Dieses Privileg besteht in der Möglichkeit eines Sonderausgabenabzugs für die Beiträge und gleichzeitiger Steuerfreiheit der Erträge, sofern die Laufzeit des Vertrags mehr als zwölf Jahre beträgt und einen Mindesttodesfallschutz von 60 vH der Beitragssumme sichergestellt ist.

Im Bereich der kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung soll langfristig ebenfalls durchgängig zu einer nachgelagerten Besteuerung übergegangen werden. In einem ersten Schritt sollen die Beiträge für eine Direktversicherung steuerfrei gestellt werden, sofern eine lebenslange Altersversorgung vorgesehen ist. Im Gegenzug soll für Neufälle die gegenwärtig mögliche Pauschalbesteuerung bei einer Direktversicherung und einer Pensionskasse nach § 40b EStG entfallen. Vor allem aus fiskalischen Gründen sollen die vorgelagerte Besteuerung und die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung nach § 40b Einkommensteuergesetz für den Bereich der umlagefinanzierten Zusatzversorgung des öffentlichen Diensts beibehalten werden.

Des Weiteren ist in dem Gesetzentwurf eine Vereinfachung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) vorgesehen. Aufgrund der Ausdehnung der steuerlich absetzbaren Vorsorgeaufwendungen käme es zu steuerlichen Mindereinnahmen von knapp 1 Mrd Euro im Jahr 2005; bis zum Jahr 2010 dürften die Steuerausfälle auf rund 4,3 Mrd Euro steigen.

Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003)

287. Das Steueränderungsgesetz 2003 sieht unter anderem den Wegfall der Zweijahresfrist vor, die derzeit für eine einkommensteuerliche Berücksichtigung der Kosten einer beruflich veranlassten doppelten Haushaltsführung gilt. Darüber hinaus sollen in diesem Gesetz eine Reihe von Änderungen im Umsatzsteuerrecht vorgenommen werden. So ist beispielsweise eine Aufhebung der Steuerbefreiung der Umsätze von staatlichen Hochschulen im Rahmen der Forschungstätigkeit geplant. Auch soll die teilweise bereits praktizierte Gewährung des vollen Vorsteuerabzugs für gemischt genutzte Fahrzeuge im Unternehmensbereich in das Umsatzsteuergesetz aufgenommen werden. Schließlich sind einige gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs, die der Bundesrechnungshof empfohlen hatte, in das Steueränderungsgesetz 2003 aufgenommen worden.

Finanzielle Auswirkungen der geplanten Reformmaßnahmen

288. Zusammengenommen ergäben sich durch sämtliche Maßnahmen, die im Haushaltsbegleitgesetz 2004, mit der Reform der Gewerbesteuer, dem Korb II, dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, dem Steueränderungsgesetz 2003 und dem Alterseinkünftegesetz vorgesehen sind, im kommenden Jahr Belastungen für die öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von etwa 5,8 Mrd Euro. Der Bund hätte Mindereinnahmen von rund 3,1 Mrd Euro und die Länder von rund 4,1 Mrd Euro zu verbuchen (Tabelle 40, Seite 186). Die Gemeinden hätten dagegen Mehreinnahmen von 1,4 Mrd Euro zu verbuchen. In den Folgejahren würden sich die Mindereinnahmen zu Mehreinnahmen umkehren. Schon im Jahr 2005 resultierten Mehreinnahmen von insgesamt etwa 12,7 Mrd Euro, die bis zum Jahr 2007 auf 15,2 Mrd Euro ansteigen würden. Freilich handelt es sich bei den durch das Bundesministerium der Finanzen ermittelten finanziellen Auswirkungen um Schätzungen, die einer erheblichen Unsicherheit unterliegen. Zweitrundeneffekte, die sich aus den Mindereinnahmen der Länder auf die Finanzen der Gemeinden infolge reduzierter Zuweisungen der Länder ergeben, blieben hierbei unberücksichtigt, so dass die effektiven finanziellen Auswirkungen von den dargestellten abweichen können.

Tabelle 40

Finanzielle Auswirkungen der Gesetzentwürfe[1)]

Mio Euro

Maßnahme	Gebietskörperschaft	Entlastung (+) / Belastung (-)			
		2004	2005	2006	2007
Haushaltsbegleitgesetz 2004[2)]	Insgesamt	-11 282	+10 359	+10 932	+12 636
	Bund	- 4 078	+ 6 402	+ 6 565	+ 7 292
	Länder	- 5 283	+ 2 901	+ 3 150	+ 3 848
	Gemeinden	- 1 921	+ 1 056	+ 1 217	+ 1 496
Reform der Gewerbesteuer	Insgesamt	+ 500	+ 2 130	+ 2 575	+ 3 000
	Bund	- 1 074	- 525	- 296	- 454
	Länder	- 938	- 349	- 163	- 216
	Gemeinden	+ 2 512	+ 3 004	+ 3 034	+ 3 670
Förderung der Steuerehrlichkeit	Insgesamt	+ 5 000	-	-	-
	Bund	+ 2 125	-	-	-
	Länder	+ 2 125	-	-	-
	Gemeinden	+ 750	-	-	-
Korb II	Insgesamt	+ 680	+ 1 425	+ 1 585	+ 1 495
	Bund	+ 358	+ 750	+ 827	+ 773
	Länder	+ 324	+ 679	+ 753	+ 704
	Gemeinden	- 2	- 4	+ 5	+ 18
Steueränderungsgesetz 2003[3)]	Insgesamt	- 668	- 214	- 43	+ 87
	Bund	- 418	- 179	- 82	- 5
	Länder	- 354	- 140	- 56	+ 10
	Gemeinden	+ 104	+ 105	+ 95	+ 82
Alterseinkünftegesetz	Insgesamt	-	- 975	- 1 110	- 2 025
	Bund	-	- 442	- 504	- 922
	Länder	-	- 392	- 449	- 817
	Gemeinden	-	- 141	- 157	- 286
Alle steuerlichen Maßnahmen	**Insgesamt**	**- 5 770**	**+12 725**	**+13 939**	**+15 193**
	Bund	**- 3 087**	**+ 6 006**	**+ 6 510**	**+ 6 684**
	Länder	**- 4 126**	**+ 2 699**	**+ 3 235**	**+ 3 529**
	Gemeinden	**+ 1 443**	**+ 4 020**	**+ 4 194**	**+ 4 980**
Nachrichtlich:					
Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	Insgesamt	+ 1 900	+ 4 400	+ 5 800	+ 6 500
	Bund[7)]	0	+ 1 900	+ 3 300	+ 4 000
	Länder	0	0	0	0
	Gemeinden	+ 1 900	+ 2 500	+ 2 500	+ 2 500
GKV-Modernisierungsgesetz[4)]	Insgesamt	+ 2 500	+ 900	+ 100	+ 600
	Bund	- 1 000	- 2 500	- 4 200	- 4 200
	Gesetzliche Krankenversicherung	+ 3 000	+ 2 000	+ 2 000	+ 2 000
	Gesetzliche Rentenversicherung	+ 200	+ 1 000	+ 1 800	+ 2 300
	Bundesanstalt für Arbeit	+ 300	+ 400	+ 500	+ 500
Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze	Bund	+ 1 253	+ 1 941	+ 2 123	+ 2 123
Zweites Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze[5)6)]	Gesetzliche Rentenversicherung	+ 2 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200
Drittes Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze[5)]	Gesetzliche Rentenversicherung	+ 560	+ 750	+ 750	+ 750
Alle Reformen	**Insgesamt**	**+ 2 643**	**+21 916**	**+23 912**	**+26 366**
	Bund	**- 2 834**	**+ 7 347**	**+ 7 733**	**+ 8 607**
	Länder	**- 4 126**	**+ 2 699**	**+ 3 235**	**+ 3 529**
	Gemeinden	**+ 1 443**	**+ 4 020**	**+ 4 194**	**+ 4 980**
	Sozialversicherungen	**+ 6 260**	**+ 5 350**	**+ 6 250**	**+ 6 750**

1) Die zunächst eingeplante Verminderung der Zuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung und die Entlastungen des Staates bei den geleisteten Arbeitgeberbeiträgen infolge von Beitragssatzsenkungen oder vermiedenen Beitragssatzerhöhungen wurden nicht berücksichtigt. - 2) Ohne die zunächst vorgesehene Reduktion der Zuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung, einschließlich der zwischenzeitlich geplanten globalen Minderausgabe von 1 Mrd Euro. Einschließlich der Einsparungen des Bundes bei Personalausgaben. - 3) Ohne Wiedergewährung des vollen Vorsteuerabzugs für gemischt genutzte Fahrzeuge im Unternehmensbereich. - 4) Es wurde berücksichtigt, dass die Entlastungen für die Gesetzliche Krankenversicherung teilweise zu Beitragssatzsenkungen verwendet werden und in diesem Ausmaß keine Nettoentlastung vorliegt. Die Beitragssatzsenkungen sollen von 0,7 Prozentpunkten im Jahr 2004 auf 1,3 Prozentpunkte im Jahr 2007 steigen. - 5) Dadurch, dass ein Beitragssatzanstieg in der Gesetzlichen Rentenversicherung verhindert wurde, konnte ein höherer Bundeszuschuss und höhere Beiträge für Kindererziehungszeiten von insgesamt rund 2 Mrd Euro vermieden werden. - 6) Ohne Reduktion der Schwankungsreserve.- 7) Einschließlich Bundesanstalt für Arbeit.

Quellen: BMF, BMGS, BMWA

Tabelle 41

Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
2002	
15. November	Der Deutsche Bundestag beschließt das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Durch die darin enthaltenen Neureglungen wird die Steuerfreiheit des Arbeitsentgelts aus geringfügigen Beschäftigungen nach § 3 Nr. 39 EStG ab dem 1. April 2003 aufgehoben. Die Lohnsteuer vom Arbeitsentgelt für geringfügig entlohnte Beschäftigungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV ist pauschal oder nach den Merkmalen der Lohnsteuerkarte zu erheben. Die monatliche Pauschalierungsgrenze wird für geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse von 325 Euro auf 400 Euro angehoben. Für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen wird zukünftig eine Steuerermäßigung gewährt, deren Höhe davon abhängt, ob die Dienstleistung im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses erbracht oder eine Unternehmen beauftragt wird. Der Deutsche Bundestag verabschiedet das Gesetz zur Sicherung der Beiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung Beitragssatzsicherungsgesetz (JG 2002 Ziffer 268).
20. November	Das Bundeskabinett beschließt den Entwurf eines Nachtragshaushalts für das Jahr 2002, der eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 13,5 Mrd Euro auf 34,6 Mrd Euro vorsieht, sowie den (zweiten) Entwurf des Bundeshaushalts 2003 mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 18,9 Mrd Euro.
21. November	Die Bundesregierung setzt die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ ein. Die Kommission besteht aus 26 Mitgliedern aus Wissenschaft und Politik, von Arbeitgebern und Gewerkschaften. Sie hat den Auftrag, Vorschläge für eine nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung zu entwickeln. Insbesondere soll es darum gehen, „die langfristige Finanzierung der sozialstaatlichen Sicherungsziele und die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten sowie die Systeme zukunftsfest zu machen.“ Daneben sollen Wege aufgezeigt werden, wie die Lohnnebenkosten gesenkt werden können, um damit positive Beschäftigungseffekte zu erzeugen. Entsprechende Konzepte sollen bis zum Herbst 2003 vorgelegt werden.
12. Dezember	Die Bundesregierung legt den Beteiligungsbericht 2002 vor. Ende des Jahres 2002 waren der Bund und seine Sondervermögen unmittelbar an 120 Unternehmen beteiligt. Die Zahl der bedeutsameren unmittelbaren Beteiligungen, an denen der Bund und die Sondervermögen mit mindestens 25 vH beteiligt sind, hat sich gegenüber dem Vorjahr von 60 auf 37 Unternehmen reduziert.
17. Dezember	Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die Festlegung von Höchstgrenzen für die Erstattung von Arzneimittelkosten (Festbeträge) durch die Spitzenverbände der Gesetzlichen Krankenkassen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Entsprechend ist im GKV-Modernisierungsgesetz vorgesehen, dass die Zuständigkeit für die Festbeträge zukünftig wieder gänzlich bei der Selbstverwaltung liegt.
18. Dezember	Das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm wird an den Rat der Europäischen Union und an die Europäische Kommission übermittelt. Das Ziel, im Jahr 2004 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen, wird auf das Jahr 2006 verschoben.
2003	
1. Januar	Die fünfte und letzte Stufe der „ökologischen Steuerreform“, das Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, die vorübergehende Anhebung des Körperschaftsteuersatzes, das Flutopfersolidaritätsgesetz, die Erhöhung der Tabaksteuer treten in Kraft. Der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung steigt um 0,4 Prozentpunkte auf 19,5 vH, die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie in der Arbeitslosenversicherung wird von 4 500 Euro (3 750 Euro) je Monat in den alten (neuen) Bundesländern auf 5 100 Euro (4 250 Euro) erhöht.

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
noch 1. Januar	Das mit der Rentenreform 2001 verabschiedete Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung tritt in Kraft. Es sieht unter anderem für Personen über 65 Jahre eine eigenständige soziale Leistung vor, die bei Bedürftigkeit den grundlegenden Bedarf für den Lebensunterhalt sicherstellen soll. Die Bedürftigkeitsprüfung orientiert sich an den Regelungen in der Sozialhilfe. Allerdings bleiben Unterhaltsansprüche der Grundsicherungsberechtigten gegenüber ihren Kindern weitgehend außer Betracht.
21. Januar	Der ECOFIN-Rat stellt ein übermäßiges Defizit in Deutschland fest und gewährt bis zum 21. Mai 2003 Zeit, um „wirksame“ Maßnahmen zu dessen Abbau zu ergreifen.
29. Januar	Die Bundesregierung legt den Jahreswirtschaftsbericht 2003 vor. Sie erwartet in ihrer Projektion für das Jahr 2003 eine Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um 1 vH.
12. Februar	Das Bundesverfassungsgericht hält die Regelung des § 10 Absatz 3 SGB V mit dem Grundgesetz vereinbar, wonach Kinder miteinander verheirateter Eltern von der beitragsfreien Familienversicherung ausgeschlossen sind, wenn das Gesamteinkommen des Elternteils, der nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse ist, höher ist als das Einkommen des anderen, GKV-versicherten Elternteils.
19. Februar	Die Bundesregierung beschließt die Einführung einer pauschalen Zinsabgeltungssteuer in Höhe von 25 vH anstelle des Zinsabschlags und die Eckpunkte für eine befristete Amnestie für Steuerflüchtlinge, die ihre bisher nicht versteuerten Kapitalerträge deklarieren und das Kapital nach Entrichtung einer pauschalen Steuer nach Deutschland zurückholen.
21. Februar	Der Bundestag beschließt das im Bundesrat noch zustimmungspflichtige Steuervergünstigungsabbaugesetz. Die durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Sonderregelungen erwarteten Mehreinnahmen werden mit 3,5 Mrd Euro (2003), 10 Mrd Euro (2004), 13,7 Mrd Euro (2005) und 15 Mrd Euro (2006) etwas geringer veranschlagt als im Gesetzentwurf vom 2. Dezember 2002.
26. Februar	Das Bundeskabinett beschließt das Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmen (Kleinunternehmerförderungsgesetz – KFG). Die darin enthaltenen Regelungen sahen zunächst die Einführung einer pauschalen Gewinnermittlung für Existenzgründer und Kleinunternehmer vor, von der aber im weiteren Gesetzgebungsverfahren abgesehen wurde. Außerdem sollen zum Abbau von Bürokratie die Buchführungsgrenzen erhöht und die Einnahmen-Überschussrechnung standardisiert werden.
	Die Bundesregierung beschließt die Lkw-Maut-Verordnung. Danach soll am 31. August 2003 eine entfernungsabhängige Autobahngebühr für Lastwagen ab 12 t eingeführt werden (Ziffer 269).
14. März	Der Bundeskanzler kündigt in einer Regierungserklärung im Deutschen Bundestag weitreichende Reformmaßnahmen an („Agenda 2010“). Sie umfassen – eine Reform des Arbeitsmarkts im Rahmen derer unter anderem die Schwelle für die Anwendung des Kündigungsschutzes flexibilisiert, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verkürzt sowie die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammengeführt werden sollen (Ziffern 231 ff.). – eine Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung, die den Leistungskatalog einschränken, das Krankengeld aus der paritätischen Finanzierung herausnehmen, versicherungsfremde Leistung durch Steuern finanzieren, das „Hausarztprinzip“ einführen und die Zuzahlungen bei Arzneimitteln und bei Klinikaufenthalten anheben soll. Ferner sollen Krankenhäuser in bestimmten Fällen für die ambulante Versorgung geöffnet, Internet-Apotheken zugelassen, das Verbot des Besitzes mehrerer Apotheken aufgeheben und Krankenkassen gestattet werden, Einzelverträge mit Ärzten abzuschließen.

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
noch 14. März	– weitere Änderungen im Handwerksrecht, eine Reform der Gemeindefinanzen, die Übernahme des Gemeindeanteils am Flutopferfonds (0,8 Mrd Euro) durch den Bund sowie ein zinsverbilligtes Darlehensprogramm für Kommunen und für den Wohnungsbau der Kreditanstalt für Wiederaufbau.
	Der Bundesrat lehnt das Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz) ab. Die Bundesregierung ruft den Vermittlungsausschuss an.
17. März	Die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen legt ihren Abschlussbericht vor, auf dem das im Herbst vorgestellte Konzept zur steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften basiert (Ziffer 286).
20. März	Der Deutsche Bundestag verabschiedet den Bundeshaushalt 2003. Danach sinken die Ausgaben um 0,4 vH auf 248,2 Mrd Euro; dabei wurde angenommen, dass der Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit auf null sinkt. Die Nettokreditaufnahme wird auf 18,9 Mrd Euro veranschlagt.
9. April	Die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ präsentiert einen Zweistufenplan zur Reform des Gesundheitssystems („Y Modell“). Die erste Stufe soll schnell umgesetzt werden und umfasst im Wesentlichen (ad hoc) Sparmaßnahmen in Höhe von über 20 Mrd Euro. In der zweiten Stufe soll eine grundlegende Reform der Finanzierungsseite der Gesetzlichen Krankenversicherung durchgeführt werden. Da sich die Kommission auf kein Konzept einigen kann, stehen für die Politik zwei Modelle zur Auswahl: die „Bürgerversicherung“ und das „Gesundheitsprämienmodell“.
11. April	Der Deutsche Bundestag und Bundesrat stimmen dem im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss zum Steuervergünstigungsabbaugesetz zu, der im Wesentlichen Änderungen im Unternehmenssteuerrecht vorsieht.
24. April	Die „Arbeitsgruppe Rente“ der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme unterbreitet ihre Vorschläge zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung. Das Konzept sieht hauptsächlich eine graduelle Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und eine Modifikation der Rentenanpassungsformel um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ vor.
3. Mai	Der Vermittlungsausschuss legt einen Einigungsvorschlag zur Einführung einer entfernungsabhängigen Autobahngebühr für Lastkraftwagen vor. Danach soll die Gebühr durchschnittlich 12,4 Cent je Kilometer betragen.
15. Mai	Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ schätzt für den mittelfristigen Zeitraum – unter Zugrundelegung einer Zunahmen des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 2 vH im Jahr 2003 und durchschnittlich 3 vH in den Jahren 2002 bis 2006 – das jährliche Steueraufkommen für das Jahr 2003 auf 449,8 Mrd Euro und ansteigend bis zum Jahr 2007 auf 510,8 Mrd Euro.
22. Mai	Der Deutsche Bundestag stimmt dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses zur Einführung einer entfernungsabhängigen Autobahngebühr für Lastkraftwagen zu. Die zusätzlichen Einnahmen werden auf 2,8 Mrd Euro veranschlagt, davon sollen 2,2 Mrd Euro zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und 0,6 Mrd Euro für die Maut-Technik verwendet werden.
23. Mai	Der Bundesrat stimmt dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfefondsgesetzes zu. Damit werden die Gemeinden von der Mitfinanzierung des Fonds „Aufbauhilfe“ befreit, sie werden damit um 819 Mio Euro im Jahr 2003 entlastet.

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
3. Juni	Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) nimmt das Steuerpaket an, welches die Kommission bereits im Oktober 1997 vorgeschlagen hat. Es umfasst eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer wirksamen Besteuerung von Zinserträgen, die innerhalb der Gemeinschaft aus grenzübergreifenden Anlagen erzielt werden, einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung sowie eine Richtlinie des Rates zur Abschaffung der Quellensteuer auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.
	Die Gesundheitsminister der Europäischen Union beschließen neue Zulassungsregelungen für Arzneimittel. Die in London ansässige Arzneimittelagentur soll künftig neue Wirkstoffe gegen bestimmte Krankheiten wie zum Beispiel Krebs, Aids oder Diabetes zentral für die gesamte EU zulassen. Für die Zulassung anderer Wirkstoffe sind nach wie vor die nationalen Behörden zuständig.
6. Juni	Der Deutsche Bundestag hat das „Kleinunternehmerförderungsgesetz“ und im Rahmen dieses Artikelgesetzes eine gewerbesteuerliche Entlastung solcher Zweckgesellschaften beschlossen, derer sich die Kreditinstitute bei der Verbriefung von Krediten in der Regel bedienen. Dadurch werden steuerliche Nachteile im Vergleich zum Ausland beseitigt und der Verbriefungsmarkt in Deutschland gestärkt.
	Der Deutsche Bundestag hat den von der Regierungskoalition eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung der Förderbanken des Bundes beschlossen. Das Gesetz sieht die Zusammenlegung von Kreditanstalt für Wiederaufbau und Deutsche Ausgleichsbank vor.
16. Juni	Der Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Gesundheitssystems (Gesundheitssystemmodernisierungsgesetz) wird vorgelegt. Es sieht Strukturreformen und auf der Finanzierungsseite zum Beispiel eine Ausweitung der Zuzahlungen und eine generelle Verschiebung der Parität zur Umfinanzierung des Krankengelds vor. Nachdem sich Bundesregierung und Opposition einen Konsens für eine gemeinsame Gesundheitsreform gefunden haben, wird der Gesetzentwurf im Juli 2003 zurückgezogen.
18. Juni	Die Bundesregierung legt einen Gesetzentwurf zur Förderung der Steuerehrlichkeit vor und vertagt die Einführung der Zinsabgeltungssteuer. Durch die Umsetzung des Gesetzes werden für das Jahr 2004 Mehreinnahmen von 5 Mrd Euro erwartet (Ziffer 283).
26. Juni	Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder einigen sich auf eine Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung. Das Ziel der Reform besteht in einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltung. Dazu wird ein integrierter Dachverband mit der Bezeichnung „Deutsche Rentenversicherung“ geschaffen, in dem die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger aufgehen. Der Dachverband nimmt sowohl originäre Trägeraufgaben als auch Verbandsaufgaben wahr. Die bisherige Zuständigkeitszuordnung nach Arbeitern und Angestellten wird aufgehoben, es soll einen einheitlichen Versichertenbegriff geben. Die Zahl der Landesversicherungsanstalten soll reduziert werden.
29. Juni	Die Bundesregierung beschließt, die dritte Stufe der Steuerreform vom Jahr 2005 auf das Jahr 2004 vorzuziehen. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen werden auf 15,6 Mrd Euro veranschlagt.
1. Juli	Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze wird vorgelegt. Zur pauschalen Abgeltung von Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen wird die Tabaksteuer in drei Schritten um durchschnittlich 1,5 Cent je Zigarette erhöht.
	Die Renten in der Gesetzlichen Rentenversicherung steigen in Westdeutschland um 1,04 vH und in den neuen Bundesländern um 1,19 vH.

n o c h Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
2. Juli	Die Bundesregierung beschließt den Entwurf zum Bundeshaushalt 2004 und die mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2007: – Die Ausgaben im Bundeshaushalt 2004 belaufen sich auf 251,2 Mrd Euro und liegen damit um 1,2 vH höher als im Haushaltsplan 2003. Die Nettokreditaufnahme ist – einschließlich des Finanzierungsanteils des Bundes an der vorgezogenen dritten Stufe der Steuerreform – auf 30,8 Mrd Euro festgelegt. Zur Begrenzung der Neuverschuldung sind gegenüber der bisherigen Finanzplanung Einsparungen von 8,4 Mrd Euro, darunter Kürzungen bei den Sonderzahlungen für Beamte, den Arbeitsmarktausgaben, den Rentenausgaben und den Subventionen sowie Mehreinnahmen von 5,6 Mrd Euro eingeplant, insbesondere durch den Abbau von Steuervergünstigungen und durch die „Brücke zur Steuerehrlichkeit“. – In der mittelfristigen Finanzplanung ist bei den Ausgaben in den Jahren 2005 und 2006 eine Stagnation und im Jahr 2007 ein Anstieg um 1,5 vH vorgesehen, die Nettokreditaufnahme soll auf 21 Mrd Euro (2005), 15 Mrd Euro (2006) und 10 Mrd Euro (2007) zurückgeführt werden.
3. Juli	Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen trifft sich zu ihrer letzten Sitzung. Die von den Arbeitsgruppen der Kommission vorgelegten Bestandsaufnahmen, unterschiedlichen Lösungsvorschlägen sowie die Berechnungen zu den finanziellen Folgen der einzelnen Maßnahmen stellen eine Entscheidungsgrundlage für die anstehende Gesetzgebung dar.
4. Juli	Der Deutsche Bundestag verabschiedet das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/04. Damit werden Kürzungen beim Urlaubs- und beim Weihnachtsgeld bei Beamten und Versorgungsempfängern ermöglicht.
11. Juli	Der Bundesrat stimmt dem Kleinunternehmerförderungsgesetz zu, das eine Anhebung der Grenzen für eine Buchführungspflicht vorsieht.
16. Juli	Die Bundesregierung beschließt, die aus dem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform im Bundeshaushalt 2004 entstehenden Mehrbelastungen in Höhe von 7 Mrd Euro durch Privatisierungserlöse von 2 Mrd Euro und durch eine höhere Neuverschuldung von 5 Mrd Euro zu finanzieren; die daraus resultierenden Zinsaufwendungen sollen durch Subventionskürzungen und Verfahrensänderungen in der Bauwirtschaft und der Landwirtschaft finanziert werden.
17. Juli	Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Thüringen bei den Pflegeheimen erhobene Abgabe zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege (Altenpflegeumlage) verfassungsgemäß ist. Allerdings müssen diese Sonderabgaben zukünftig im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Das Gesetz zur Änderung der Vorschriften zum diagnoseorientierten Fallpauschalensystem für Krankenhäuser – Fallpauschalenänderungsgesetz – wird verkündet.
22. Juli	Bundesregierung und Opposition stellen ein gemeinsames Eckpunktepapier zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung vor. Das Eckpunktepapier stellt die Grundlage für das später verabschiedete GKV-Modernisierungsgesetz dar (Ziffern 291 ff.).
12. August	Der Vorstandsvorsitzende der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte räumt ein, dass die in den Renteninformationen enthaltenen Prognosen über die zukünftige Rentenhöhe des Versicherten problematisch seien (JG 2002 Ziffer 234). Die Renteninformationen sollen im Hinblick auf die Annahmen über die zukünftige Rentenerhöhungen überarbeitet werden.
13. August	Das Bundeskabinett beschließt das Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II), das Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer und das Haushaltsbegleitgesetz 2004. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 281 ff.

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
28. August	Die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) legt ihren Abschlussbericht vor. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung wird unter anderem vorgeschlagen, das gesetzliche Renteneintrittsalter sukzessive auf 67 Jahre anzuheben und die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor zu ergänzen. Für die Gesetzlichen Krankenversicherung werden mit der pauschalen Gesundheitsprämie und der Bürgerversicherung zwei Reform-Modelle zur Diskussion gestellt. Im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung soll im Wesentlichen das derzeitige System beibehalten, aber durch eine Höherbelastung der Rentner und den Aufbau eines individuellen Kapitalstocks die Beitragsbelastung der Erwerbstätigen konstant gehalten werden.
2. September	Das Bundeskabinett beschließt das Steueränderungsgesetz 2003. Zu den finanzwirksamen Einzelheiten siehe Tabelle 40.
9. September	Der Europäische Gerichtshof stellt fest, dass der Bereitschaftsdienst, den ein Arzt in Form persönlicher Anwesenheit im Krankenhaus leistet, in vollem Umfang Arbeitszeit darstellt, auch wenn es dem Betroffenen in Zeiten, in denen er nicht in Anspruch genommen wird, gestattet ist, sich an seiner Arbeitsstelle auszuruhen. Damit ist die deutsche Regelung, nach der Zeiten, in denen ein Arbeitnehmer während eines Bereitschaftsdienstes untätig ist, als Ruhezeit eingestuft werden, nicht mit dem EU-Recht vereinbar.
18. September	Bundesregierung und die Bundestagsfraktion der CDU/CSU legen gemeinsam den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) vor. Der Gesetzentwurf beruht auf einem gemeinsamen Eckpunktepapier von Bundesregierung und Opposition und sieht auf der Ausgabenseite der Gesetzlichen Krankenversicherung einige wichtige Reformen und auf der Finanzierungsseite unter anderem höhere Zuzahlungen, einen pauschalen Bundeszuschuss und einen zusätzlichen Beitragssatz für die Versicherten vor. Zu den Einzelheiten siehe Ziffern 291 ff.
23. September	Das Bundessozialgericht lehnt aus formalen Gründen die Klage von drei Familienvätern ab, die von den Beiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung entlastet werden wollten, weil sie durch die Erziehung ihrer Kinder schon einen ausreichenden Beitrag zum Generationenvertrag leisteten.
29. September	Die Kommission „Soziale Sicherheit“ (Herzog-Kommission) legt ihre Vorschläge zur Reform der Sozialversicherungssysteme vor. Sie spricht sich – genauso wie die Rürup-Kommission – für eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und für eine Erweiterung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor aus. Außerdem soll die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet werden. Für die Krankenversicherung wird ein Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags vorgeschlagen und ein Übergang zu einem Pauschalprämienmodell mit Alterungsrückstellungen ab dem Jahr 2013 befürwortet. In der Sozialen Pflegeversicherung soll ein Umstieg auf ein kapitalgedecktes System vorgenommen werden: Durch Anhebung des Beitragssatzes auf 3,2 vH soll ein kollektiver Kapitalstock aufgebaut werden, der ab dem Jahr 2030 dazu verwendet wird, um die versicherungsmathematisch berechneten Prämien älterer Versicherte zu deckeln. Zur teilweisen Finanzierung beziehungsweise Entlastung der Arbeitgeber ist die Streichung eines Urlaubstags oder Feiertags geplant. Der Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung soll gestärkt werden, indem Umverteilungselemente und versicherungsfremde Leistungen eliminiert werden.
1. Oktober	Die Bundesregierung legt ihren Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen vor (19. Subventionsbericht).

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
14. Oktober	Die Bundesregierung nimmt in das Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II) spezifische Steuerrechtsänderung für die Versicherungswirtschaft auf. Die Neuregelung umfasst die folgenden Eckwerte: vollständige Steuerpflicht für Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne aus Beteiligungen bei Lebens- und Krankenversicherungsunternehmen sowie Pensionsfonds. Damit korrespondierend ist eine vollständige Abzugsfähigkeit von entsprechenden Veräußerungsverlusten und Teilwertabschreibungen vorgesehen. Die Unternehmen sollen diese Regelungen bereits für das Veranlagungsjahr 2003 anwenden können.
17. Oktober	Der Deutsche Bundestag verabschiedet die folgenden Gesetze: Haushaltsbegleitgesetz 2004, drittes und viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II), Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit und das Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer. Der Deutsche Bundestag beschließt eine Sozialhilfereform. Vorgesehen ist unter anderem, einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt wie zum Beispiel Bekleidung und Hausrat in den Regelsatz einzubeziehen. Das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) wird im Bundesrat verabschiedet.
19. Oktober	Das Bundeskabinett beschließt „fünf Bausteine“ zur kurzfristigen Sicherung des Rentenbeitragssatzes und zur langfristigen Altersvorsorge: 1. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom März 2002 soll umgesetzt werden, indem künftig die Renten nachgelagert besteuert und die Rentenversicherungsbeiträge sukzessive steuerfrei gestellt werden. 2. Die Riester-Rente wird vereinfacht, indem die Anzahl der Förderkriterien reduziert wird. Zudem soll das im Rahmen einer Betriebsrente angesparte Kapital beim Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber mitgenommen werden können. 3. Die Verwaltungskosten der Rentenversicherungsträger sollen reduziert werden. 4. Ab dem Jahr 2005 soll die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor erweitert werden. Die Entscheidung über die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters soll nicht vor dem Jahr 2010 fallen. 5. Der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung soll auf dem Niveau von 19,5 vH stabilisiert werden, indem im Jahr 2004 keine Rentenerhöhung stattfindet, die Rentner ihren Pflegeversicherungsbeitrag künftig allein aufbringen, die Schwankungsreserve auf 0,2 einer Monatsausgabe reduziert wird und die Auszahlung von Neurenten nicht am Monatsanfang, sondern erst am Monatsende vorgenommen wird.
20. Oktober	Das Bundeskabinett beschließt eine Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Alterseinkünften. Zu den Einzelheiten siehe Ziffer 286.
21. Oktober	Die Bundesregierung stellt einen Entwurf eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit vor. Unter anderem sollen Kontrollregelungen aus verschiedenen Vorschriften zusammengeführt und die Zusammenarbeit von Steuerfahndungsbehörden und Zoll verbessert werden.
22. Oktober	Der Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Frühverrentung wird vorgelegt. Die bestehenden Frühverrentungsmöglichkeiten im § 428 SGB III und im Altersteilzeitgesetz werden zum 1. Januar 2004 beendet. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereits vor dem 1. Januar die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt haben, erhalten Vertrauensschutz.

noch Tabelle 41

noch: Finanzpolitisch und sozialpolitisch wichtige Ereignisse

Datum	
noch 2003	
23. Oktober	Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wird vorgelegt. Zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,5 vH im Jahr 2004 ist vorgesehen, die Rentenanpassung im Jahr 2004 auszusetzen und die Mindestschwankungsreserve auf 0,2 einer Monatsausgabe zu reduzieren. Zudem sollen die Rentner zukünftig die Beiträge zur Pflegeversicherung vollständig tragen und Beitragssatzänderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sollen zeitnah an die Rentner und Rentenversicherungsträger weitergegeben werden.
	Der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wird vorgelegt. Er sieht vor, für Neurentner die Rentenzahlung vom Monatsanfang an das Monatsende zu verschieben. Dies soll Einsparungen für die Gesetzliche Rentenversicherung von 750 Mio Euro jährlich bringen. Diese Maßnahme ist im Bundesrat zustimmungspflichtig.
29. Oktober	Das Bundeskabinett vereinbart einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2003, demnach erhöht sich die Nettokreditaufnahme um 24,5 Mrd Euro auf 43,4 Mrd Euro.
6. November	Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ schätzt für das laufende und das kommende Jahr – unter Zugrundelegung einer Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 1 vH im Jahr 2003 und 2½ vH im Jahr 2004 – das jährliche Steueraufkommen für das Jahr 2003 auf 441,6 Mrd Euro und für das Jahr 2004 auf 453,4 Mrd Euro.
	Der Deutsche Bundestag verabschiedet das Maßnahmenpaket der Koalitionsfraktionen zur Stabilisierung des Rentenbeitrags in Höhe von 19,5 vH.
7. November	Der Bundesrat lehnt unter anderem das Haushaltsbegleitgesetz 2004, das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, den Korb II, das Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab und ruft den Vermittlungsausschuss an.

IV. Soziale Sicherung: Reformbemühungen und Reformdiskussionen

289. Angesichts der schlechten konjunkturellen Lage und der absehbaren demographischen Entwicklung stieg der Reformdruck im Bereich der Systeme der Sozialen Sicherung. Dies veranlasste die Bundesregierung schon Ende des vergangenen Jahres, die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) einzusetzen. Sie sollte im Bereich der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bis Herbst dieses Jahres Reformvorschläge erarbeiten. Auch andere Kommissionen – wie zum Beispiel die von der CDU eingesetzte Kommission „Soziale Sicherheit“ (Herzog-Kommission) – befassten sich mit den Problemen der Sozialversicherungen und unterbreiteten Reformvorschläge. Zudem wurden in der Agenda 2010 durch den Bundeskanzler Reformmaßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und im Gesundheitssystem angekündigt, vor allem um eine Senkung der Lohnnebenkosten herbeizuführen. Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wurde im Konsens zwischen Bundesregierung und Opposition das GKV-Modernisierungsgesetz beschlossen, das einige Strukturreformen und auf der Finanzierungsseite höhere Belastungen für die Versicherten sowie eine Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen vorsah. In der Diskussion standen auch die beiden von der Rürup-Kommission als alternative Konzepte für eine Finanzierungsreform der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgeschlagenen Modelle einer pauschalen Gesundheitsprämie und einer Bürgerversicherung. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung unterbreitete die Rürup-Kommission den Vorschlag, das gesetzliche Renteneintrittsalter sukzessive anzuheben und die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor zu ergänzen. Im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung wurde auch in der Öffentlichkeit der Reformbedarf allmählich anerkannt und ein entsprechender Vorschlag der Rürup-Kommission diskutiert, nach dem im Wesentlichen das derzeitige System beibehalten, aber über eine Höherbelastung der Rentner und den Aufbau individueller Alterungsrückstellungen die Beitragsbelastung der Erwerbstätigen konstant gehalten werden soll.

1. Gesetzliche Krankenversicherung: Reformschritte und fortbestehender Reformdruck

Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Krankenversicherung

290. Trotz des am Ende des vergangenen Jahres verabschiedeten Beitragssatzsicherungsgesetzes (JG 2002 Ziffer 268) hat sich die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenkassen nicht entspannt. Im ersten Halbjahr 2003 stiegen die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 1,22 vH. Die Einnahmen nahmen um 1,65 vH zu. Dabei waren die Einnahmeerhöhungen ausschließlich auf die Anhebung der Beitragssätze und nicht auf eine Zunahme der beitragspflichtigen Einkommen zurückzuführen; diese sanken sogar um 0,41 vH. Die Einnahmeseite wurde außer von der konjunkturellen Entwicklung auch von der Beitragsfreiheit von Beiträgen im Rahmen der Entgeltumwandlung und von Änderungen im Bereich der „Hartz-Gesetze", wie zum Beispiel der verschärften Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe, belastet (Ziffer 229). Zu den Ausgabensteigerungen trugen vor allem die im ersten Halbjahr 2003 um 1,68 vH gestiegenen Kosten der Krankenhausbehandlung, die um 5,37 vH höheren Fahrkosten, die um 3,60 vH gestiegenen Zahnersatzaufwendungen und die um 2,84 vH erhöhten Verwaltungskosten bei. Das Defizit belief sich im ersten Halbjahr auf 1,82 Mrd Euro und lag damit nur etwas unter dem Halbjahresdefizit des Vorjahres (2,42 Mrd Euro). Hinzu kamen die angesammelten Schulden der Kassen, die Anfang des Jahres 2003 etwa 2,3 Mrd Euro betrugen. Da den Kassen eine längerfristige Verschuldung nicht erlaubt ist und zudem eine Verpflichtung zur Auffüllung ihrer Rücklagen besteht (JG 2002 Ziffer 235), ergab sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von etwa 8 Mrd Euro und damit – wären keine Reformmaßnahmen ergriffen worden – ein Potential für weitere Beitragssatzsteigerungen auf durchschnittlich über 15 vH im Jahr 2004. Am 1. Oktober 2003 lag der durchschnittliche Beitragssatz bei 14,33 vH.

Gesundheitsreform: Nur eine Atempause

291. Aufgrund der weitgehenden Wirkungslosigkeit des Beitragssatzsicherungsgesetzes und weiter steigender Beitragssätze sah man zunehmend auch im politischen Bereich einen akuten Handlungsbedarf. Deshalb wurde – parallel zu den Arbeiten der Rürup-Kommission – ein Gesetzentwurf vorbereitet und in den Deutschen Bundestag eingebracht, der neben Reformen auf der Finanzierungsseite auch Strukturreformen enthielt. Das Gesetzgebungsverfahren wurde allerdings gestoppt, als sich die Möglichkeit eines gemeinsamen Gesetzentwurfs von Bundesregierung und Opposition abzeichnete. Diese legten am 22. Juli 2003 ein Eckpunktepapier vor, das bis Anfang September in den gemeinsamen „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz)" umgesetzt wurde. Dieser stellte nicht den erhofften „großen Wurf" dar, sondern enthielt neben einigen sinnvollen Strukturveränderungen letztlich nur Spar- und Umfinanzierungsvorschläge, die Beitragssatzsenkungen auf 13,6 vH im Jahr 2004 und auf 12,7 vH im Jahr 2006 ermöglichen sollen. Grundlegende Reformen auf der Ausgabenseite – wie sie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (JG 2002 Ziffern 484 ff.) – fanden kaum statt, und eine längst überfällige grundlegende Reform der Finanzierungsseite der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde weiterhin verschoben. Deshalb blieben die weitergehenden Vorschläge für Systemreformen wie die Bürgerversicherung und das alternative Konzept der Gesundheitsprämie in der Diskussion.

Umfinanzierung und Streichung von versicherungsfremden Leistungen

292. Das GKV-Modernisierungsgesetz sieht vor, dass Leistungen, die keinen Bezug zu Krankheiten haben oder gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen und in diesem Sinne versicherungsfremd sind, entweder aus dem Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung gestrichen oder durch einen pauschalen Bundeszuschuss finanziert werden. So sollen Leistungen im Zusammenhang mit einer Sterilisation, das Entbindungsgeld sowie das Sterbegeld gänzlich aus dem Leistungskatalog der Krankenkassen genommen werden. Während im ursprünglichen Gesetzentwurf die Leistungen, die durch einen Bundeszuschuss finanziert werden sollten, noch explizit genannt wurden (zum Beispiel das Mutterschaftsgeld), sieht das GKV-Modernisierungsgesetz pauschale Zahlungen des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung ohne nähere Spezifizierung der damit finanzierten Leistungen vor. Der Zuschuss soll über eine Tabaksteuererhöhung aufgebracht werden und 1 Mrd Euro beziehungsweise 2,5 Mrd Euro in den Jahren 2004 und 2005 sowie 4,2 Mrd Euro ab dem Jahr 2006 betragen.

Die **Tabaksteuererhöhung** wurde damit gerechtfertigt, dass Raucher stärker zur Finanzierung der durch das Rauchen entstehenden Gesundheitskosten herangezogen und die Prävention durch einen Lenkungseffekt in Richtung Einschränkung des Tabakkonsums gefördert werden sollen. Geplant war zunächst eine einmalige Anhebung der Tabaksteuer um einen Euro pro Schachtel. Doch schon bald entschloss man sich zu einer stufenweisen Anhebung um durchschnittlich jeweils 0,30 Euro je Schachtel am 1. Januar 2004, am 1. Oktober 2004 und am 1. Juli 2005, da man bei einer Erhöhung in einem Schritt zu starke Steuerausfälle dadurch befürchtete, dass Zigaretten verstärkt am Schwarzmarkt erworben werden und zu viele Raucher den Tabakkonsum einstellen oder einschränken. Damit ist klar, dass der Präventionsgedanke und ein Lenkungseffekt nicht im Vordergrund standen, ja unter fiskalischen Aspekten nicht erwünscht waren. Da die erwarteten Einnahmen aus der Tabaksteuererhöhung von 1,2 Mrd Euro im Jahr 2004 und rund 2 Mrd Euro jährlich ab dem Jahr 2005 nicht ausreichen, um den Bundeszuschuss zu finanzieren, ergibt sich eine Finanzierungslücke, die durch weitere Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen geschlossen werden muss.

Mit diesem pauschalen Zuschuss ist ein Einstieg in die steuerliche Kofinanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung getan, was die Intransparenz des Systems erhöht. Es findet nämlich weder eine finanzielle Ausgliederung in dem Sinne statt, dass der Bundeszuschuss zur Finanzierung eindeutig spezifizierter Leistungen herangezogen wird, noch eine institutionelle Ausgliederung im Sinne einer gänzlichen Übertragung der Leistung in den Bundeshaushalt. Zur Finanzierung des pauschalen Bundeszuschusses werden das gesamte Steueraufkommen und damit alle Steuerzahler herangezogen, aber nur die Versichertengemeinschaft der Gesetzlichen Krankenversicherung kommt in den Genuss der so finanzierten Leistungen. Eine institutionelle Ausgliederung von versicherungsfremden Leistungen wäre in diesem Sinne gegenüber der gewählten Regelung gerechter und transparenter. Sie hätte zudem den Vorteil, dass der Leistungsumfang reduziert werden könnte, indem man bestimmte Leistungen nur wirklich bedürftigen Personen gewährt.

Ausgliederung des Zahnersatzes

293. Der **Zahnersatz** soll ab dem Jahr 2005 aus dem Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgegliedert und über eine gesonderte obligatorische Versicherung abgesichert werden, die sowohl von der Gesetzlichen Krankenversicherung als auch von der Privaten Krankenversicherung angeboten werden kann. Dabei soll es einen „fairen Wettbewerb“ zwischen beiden Krankenversicherungssystemen geben. Die gesetzlichen Krankenkassen werden zukünftig eine Zahnersatzversicherung mit einem einheitlichen einkommensunabhängigen Beitrag je Mitglied anbieten. Dieser bundesweit gültige Beitrag wird von den Spitzenverbänden der Krankenkassen so festgesetzt, dass die Leistungsausgaben und die anteiligen Verwaltungskosten für Zahnersatz gedeckt werden. Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung für Zahnersatz betragen derzeit etwa 3,5 Mrd Euro; bezogen auf die Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung würde sich daraus rechnerisch ein monatlicher Beitrag von etwa 6 Euro bei beitragsfrei mitversicherten nicht erwerbstätigen Familienangehörigen ergeben. Da der Beitrag für eine einzelne Kasse – aufgrund ihrer Versichertenstruktur – unter Umständen nicht ausgabendeckend ist, wird ein Finanzausgleich für die Mehraufwendungen eingeführt, die einer Krankenkasse aufgrund der vollständigen Kostenübernahme für soziale Härtefälle entstehen. Ein Finanzausgleich birgt die Gefahr, dass sich wirtschaftliches Verhalten nicht lohnt (JG 2001 Ziffer 264). Um diese Gefahr zu begrenzen, soll die den Finanzausgleich regelnde Rechtsverordnung einen Eigenanteil für die Krankenkassen oder die Berücksichtigung durchschnittlicher anstatt tatsächlicher Kosten vorsehen. Durch den einheitlichen Beitrag und den Finanzausgleich wird der Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen in diesem Bereich weitgehend verhindert. Alle Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung können aber auch eine Zahnersatzversicherung bei einer privaten Krankenversicherung zu den dort geltenden Konditionen abschließen, wenn diese vergleichbare Leistungen wie die Gesetzliche Krankenversicherung bietet. Eine Rückkehr in die Gesetzliche Zahnersatzversicherung ist dann nicht mehr möglich. Ein fairer Wettbewerb zwischen beiden Krankenversicherungssystemen ist – sofern die privaten Krankenversicherer auch bei der Zahnersatzversicherung risikoäquivalente Prämien mit Alterungsrückstellungen berechnen – schon allein aufgrund der unterschiedlichen Art der Beitragskalkulation nicht zu erwarten. Wettbewerbsvorteile werden sich die privaten Krankenversicherer nur verschaffen können, wenn sie ein größeres Leistungsspektrum anbieten. Durch die Ausgliederung des Zahnersatzes aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Kassen könnte der allgemeine Beitragssatz um 0,35 Prozentpunkte sinken.

Umfinanzierung des Krankengelds: Zusätzlicher Beitragssatz

294. Das **Krankengeld** soll laut Gesetzesbegründung ab dem Jahr 2006 umfinanziert werden, indem die Versicherten (ohne Beteiligung der Arbeitgeber und Rentenversicherungsträger) einen zusätzlichen Beitrag in Höhe von 0,5 Beitragssatzpunkten leisten. Da die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung für Krankengeld derzeit etwa 7,6 Mrd Euro betragen, was einem Beitragssatz von 0,76 vH entspricht, findet keine vollständige Umfinanzierung des Krankengelds statt. Mit dem zusätzlichen Beitrag wird ein direkter Bezug zum Krankengeld auch gar nicht vorgenommen, er fließt vielmehr „den Einnahmen der Krankenkassen unabhängig von der Finanzierung einzelner Leistungen“ zu. Dies geschieht deshalb, weil auch die Rentner diesen Sonderbeitrag leisten müssen, obwohl sie keinen Anspruch auf Krankengeld haben. Bei einer echten Auslagerung oder bei einer direkten Verbindung des zusätzlichen Beitragssatzes mit dem Krankengeld könnte eine Beitragszahlung der Rentner in eine Krankengeldversicherung ohne Krankengeldanspruch kaum gerechtfertigt werden. Es soll also lediglich aufgrund von Finanzierungserfordernissen die bereits bestehende Unsystematik des Systems beibehalten werden, dass Rentner implizit Beiträge für Krankengeld zahlen, welches sie gar nicht beanspruchen können. Die Rentenversicherungsträger werden dadurch aber um rund 0,5 Mrd Euro ab dem Jahr 2006 entlastet. Diese Umfinanzierungsart wird auch damit gerechtfertigt, dass so die Einbeziehung des Krankengelds in den Risikostrukturausgleich und den Risikopool beibehalten werden kann. Ein weiterer wichtiger Grund für diese Ausgestaltung bestand wohl in dem Wunsch, eine private Absicherung des Krankengelds gänzlich zu vermeiden. Dies hätte nämlich bei einer tatsächlichen Ausgliederung zumindest als Alternative zu einer Absicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung genauso wie beim Zahnersatz nahe gelegen. Allerdings wäre eine gänzliche Ausgliederung des Krankengelds – wie in der Agenda 2010 angekündigt – wenig systemgerecht gewesen, denn in der derzeitigen Gesetzlichen Krankenversicherung ist das Krankengeld die einzige Leistung, die noch Äquivalenzcharakter hat und deren Finanzierung mit lohnbezogenen Beiträgen adäquat ist. Die Herauslö-

sung des Krankengelds wäre nur im Falle einer umfassenden Finanzierungsreform sinnvoll, in deren Rahmen man zum Beispiel zu Pauschalprämien übergeht.

Mit dem zusätzlichen Beitragssatz werden Intransparenz und Unsystematik weiter erhöht. Eine vollständige Verlagerung der Finanzierung des Krankengelds nur auf die Arbeitnehmer findet nicht statt. Letztlich handelt es sich um nichts anderes als eine einmalige Verschiebung der paritätischen Finanzierung: Ausgehend von einem derzeitigen GKV-Beitragssatz von 14,3 vH vermindert sich der Arbeitgeberbeitragssatz von 7,15 vH auf 6,90 vH und der Arbeitnehmerbeitragssatz erhöht sich entsprechend auf 7,40 vH. Positive Beschäftigungswirkungen dürften damit kaum verbunden sein, da diese letztlich nur von einer Veränderung des gesamten Abgabenkeils ausgehen können, dieser aber durch eine bloße Verschiebung der Parität in seiner Gesamthöhe unverändert bleibt. Im Gegensatz zu der im ersten Gesetzentwurf geplanten generellen Verschiebung der Parität oder auch gegenüber einer Festschreibung der Arbeitgeberbeiträge bedeutet diese Regelung aber, dass zukünftige Beitragssatzsteigerungen nach wie vor von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im gleichen Ausmaß zusätzliche Zahlungen abverlangen. Besser und transparenter wäre die völlige Abschaffung der Parität gewesen (JG 2002 Ziffer 518).

Neugestaltung der Zuzahlungsregelungen

295. Durch eine Änderung der Zuzahlungsregelungen soll das GKV-System in Höhe von 3,2 Mrd Euro entlastet werden. Generell soll bei allen Leistungen eine prozentuale Zuzahlung in Höhe von 10 vH, mindestens jedoch 5 Euro und höchstens 10 Euro fällig werden. Bei ambulanter ärztlicher und zahnärztlicher Versorgung wird eine Praxisgebühr für jede erste Inanspruchnahme in Höhe von 10 Euro je Quartal erhoben, es sei denn, die Behandlung erfolgt aufgrund einer Überweisung aus demselben Kalendervierteljahr. Mit einer Praxisgebühr könnten tendenziell unnötige Arztbesuche bei Bagatellerkrankungen vermieden werden (JG 2000 Ziffer 485 und JG 2002 Ziffer 489). Allerdings ist in der gewählten Ausgestaltung der Zusammenhang zwischen Anzahl der Arztbesuche und Praxisgebühr recht locker, so dass Lenkungswirkungen nur beschränkt eintreten dürften. Bei einem Krankenhausaufenthalt werden Zuzahlungen in Höhe von 10 Euro pro Tag für maximal 28 Tage je Jahr fällig. Für jedes von der Gesetzlichen Krankenversicherung zu erstattende Arzneimittel müssen gemäß der generellen Regel Zuzahlungen in Höhe von 10 vH, jedoch mindestens 5 Euro und höchstens 10 Euro, geleistet werden. Allerdings darf die Zuzahlung die Kosten des Mittels nicht übersteigen. Die festen Zuzahlungen in Abhängigkeit von der Packungsgröße werden damit abgelöst. Für die Versicherten entsteht dadurch ein – wenn auch begrenztes – Interesse, dass preisgünstige Präparate abgegeben werden. Generelle Selbstbehalte sind dann sinnvoll, wenn die Nachfrage preiselastisch ist, also mit Verhaltensänderungen gerechnet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist eine Praxisgebühr positiv zu werten, von höheren Zuzahlungen bei der Krankenhausbehandlung dürften dagegen kaum Lenkungseffekte ausgehen.

Kinder und Jugendliche sind generell von allen Zuzahlungen befreit. Die Zuzahlungen dürfen zukünftig die Belastungsgrenze von 2 vH der jährlichen Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt nicht überschreiten. Bei der Berechnung der zugrunde liegenden Bruttoeinnahmen wird der Kinderfreibetrag des Einkommensteuerrechts in Höhe von derzeit 3 648 Euro für jedes Kind abgezogen und damit der Kinderlastenausgleich innerhalb des Systems weiter ausgeweitet. Für chronisch Kranke gilt eine Belastungsgrenze von 1 vH des Bruttoeinkommens. Eine generelle Zuzahlungsbefreiung für Erwachsene ist damit grundsätzlich nicht mehr möglich. Allerdings bleibt die inkonsistente Vermischung von ökonomischen und medizinischen Kriterien bei der Festlegung der Belastungsgrenze erhalten.

Bisher werden im Bereich der Zuzahlungen soziale Härten durch die Härtefallklausel des § 61 SGB V sowie durch die Überforderungsklausel des § 62 SGB V vermieden. Nach der Härtefallklausel sind solche Versicherte von der Zuzahlung zu Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln, zu stationären Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen, zu Zahnersatz und zu Fahrkosten gänzlich befreit, wenn die monatlichen Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt des Versicherten 40 vH des Durchschnittseinkommens der Rentenversicherung (zur Zeit 2 415 Euro) unterschreiten oder wenn der Versicherte Sozialhilfe bezieht. Nach § 62 SGB V übernimmt die Krankenkasse die Zuzahlungen zu Fahrkosten und zu Arznei-, Verband- und Heilmitteln, soweit diese die Belastungsgrenzen überschreiten.

Ob die von den geänderten Zuzahlungsregelungen erhofften Mehreinnahmen beziehungsweise Minderausgaben in Höhe von mindestens 3,2 Mrd Euro realisiert werden, hängt nicht zuletzt von der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der neuen Regelung zur Belastungsbegrenzung ab. Zur Zeit wird im Arzneimittelbereich sehr stark von der (alten) Härtefallregelung Gebrauch gemacht: Im Jahr 2001 mussten für rund 47 vH der Verordnungen keine Zuzahlungen geleistet werden. Allein die Anzahl der Versicherten, die im Rahmen der (alten) Überforderungsklausel von den Zuzahlungen befreit wurden, nahm im Zeitraum der Jahre 1997 bis 2000 von 327 000 Personen auf 1,815 Millionen Personen zu. Insgesamt war im Jahr 2000 jeder dritte Versicherte von der Zuzahlung befreit. Da im Durchschnitt den zuzahlungsbefreiten Versicherten relativ mehr Medikamente verordnet werden, ist ihr Anteil am Umsatz ungleich höher. So waren im Jahr 2000 in der Gruppe der Erwachsenen 46,1 Millionen Personen zuzahlungspflichtig mit einem Umsatz von 11,4 Mrd Euro, während die 11,1 Millionen zuzahlungsbefreiten Erwachsenen für einen Umsatz von 6,7 Mrd Euro verantwortlich waren. Die Zuzahlungen im Arzneimittelbereich betrugen im Jahr 2001 rund 1,8 Mrd Euro. Da durch die Reform die Zuzahlungen insgesamt erhöht werden und auch die Praxisgebühr bei der Berechnung der Belastungsgrenze einbezogen wird, kann es tendenziell zu einer Ausweitung des Personenkreises kommen, der die Belastungsgrenze

erreicht, und damit zu einer Aushöhlung der Zuzahlungsregelung.

Im Falle von Zahnersatzleistungen wird es zukünftig befundbezogene Festzuschüsse geben, die grundsätzlich 50 vH der einheitlich festgelegten Vergütung der Regelversorgung bei bestimmten Befunden betragen. Damit werden die an den individuellen Behandlungskosten orientierten Zuschüsse und die damit verbundene tendenzielle Kostenausweitung für die Gesetzliche Krankenversicherung beseitigt. In sozialen Härtefällen tragen wie bisher die gesetzlichen Krankenkassen die vollen Kosten. Ausgaben für Sehhilfen werden nur noch für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre und bei schweren Sehstörungen erstattet. Fahrkosten werden in der ambulanten Versorgung in der Regel nicht mehr übernommen.

Voller Beitragssatz für Versorgungsbezüge der Rentner

296. Versorgungsbezüge der Rentner, wie zum Beispiel Betriebsrenten, und Arbeitseinkommen der Rentner aus selbständiger Tätigkeit sollen zukünftig nicht mit dem halben, sondern mit dem vollen Beitragssatz belegt werden. Dies soll zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1,6 Mrd Euro generieren. Durch diese Maßnahme wird dem Leistungsfähigkeitsprinzip eher entsprochen, aber auch das Äquivalenzprinzip in dem Sinne gestärkt, dass die Gruppe der Rentner in einer jährlichen Periodenbetrachtung nun durch eigene Beiträge mehr zu den anfallenden Gesundheitsausgaben für Rentner beiträgt. Die intergenerativen Transfers werden mithin reduziert. Wenngleich es sich hierbei um eine diskretionäre Zusatzbelastung derjenigen handelt, die neben ihrer Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung noch weitere Alterseinkommen oder Lohneinkommen beziehen, ist diese Maßnahme in Anbetracht der so genannten Versteilerung der alterspezifischen Kostenprofile und des wachsenden Anteils der Rentner an den GKV-Versicherten – auch unter Berücksichtigung der langjährigen Mitgliedschaft der Betroffenen in der Gesetzlichen Krankenversicherung – gerechtfertigt.

Reformen auf dem Arzneimittelmarkt

297. Da die Arzneimittelausgaben in den letzten Jahren die größte Dynamik aufwiesen, setzt auch diese Gesundheitsreform am Arzneimittelmarkt an. So sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

– Patentgeschützte Analogpräparate – Medikamente, die keinen oder nur einen geringfügigen zusätzlichen therapeutischen Nutzen gegenüber bereits vorhandenen Medikamenten aufweisen – werden in die Festbetragsregelung einbezogen. Dadurch können nach Angaben der Bundesregierung bis zu 1 Mrd Euro eingespart werden. Bis die neuen Festbeträge wirksam werden, soll der Herstellerabschlag für verschreibungspflichtige Nichtfestbetragsarzneimittel von 6 vH auf 16 vH erhöht werden, was ebenfalls Entlastungen in Höhe von 1 Mrd Euro erbringen soll. Die Zuständigkeit für die Festbeträge liegt zukünftig wieder bei der Selbstverwaltung (JG 2002 Ziffer 267).

– Nicht-verschreibungspflichtige Arzneimittel sollen grundsätzlich nicht mehr von den Krankenkassen ersetzt werden. Ausnahmen gelten für Kinder bis zum 12. Lebensjahr sowie für Jugendliche mit Entwicklungsstörungen. Außerdem erstellt der Gemeinsame Bundesausschuss eine Liste von nicht-verschreibungspflichtigen Arzneimitteln, die bezogen auf bestimmte Indikationen trotzdem verordnet werden dürfen.

– Der Nutzen von Arzneimitteln kann vom Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Auftrag des Bundesausschusses bewertet werden. Eine stärker an wirtschaftlichen Kriterien orientierte Kosten-Nutzen-Analyse, wie ursprünglich von der Bundesregierung geplant, soll dagegen nicht stattfinden. Ob die Ergebnisse der Nutzenbewertung in die Arzneimittelrichtlinien aufgenommen werden, entscheidet der Bundesausschuss. Aus der Nutzenbewertung sollen Einsparungen von rund 0,5 Mrd Euro jährlich ab dem Jahr 2005 erzielt werden.

– Das Mehrbesitzverbot von Apotheken wird insoweit gelockert, als eine Apotheke künftig bis zu drei Nebenstellen haben kann. Diese müssen aber im gleichen Kreis beziehungsweise der gleichen kreisfreien Stadt oder in einander benachbarten Kreisen oder kreisfreien Städten liegen. Das Fremdbesitzverbot bleibt bestehen. Die wettbewerbsfeindlichen Strukturen in diesem Bereich werden dadurch nur teilweise aufgebrochen. Eine generelle Aufhebung sowohl des Mehrbesitzverbots als auch des Fremdbesitzverbots wäre angezeigt gewesen (JG 2002 Ziffer 503).

– Die Preisbindung der zweiten Hand wird für nicht-verschreibungspflichtige Arzneimittel grundsätzlich aufgehoben. Nur wenn diese von den Kassen erstattet werden, gelten die Regelungen der Arzneimittelpreisverordnung fort. Diese Regelung ist zu begrüßen, wenngleich eine völlige Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand für alle Arzneimittel die weitergehende Lösung darstellen würde (JG 2002 Ziffer 503).

– Die Vergütung der Apotheken, die sich bisher aus einer proportional zum Einkaufspreis berechneten Handelsspanne ergab, wird in ein Mischsystem aus einem festen Honorarbetrag (Fixzuschlag) in Höhe von 8,10 Euro pro Packung und einem prozentualen Zuschlag in Höhe von 3 vH auf den Herstellerabgabepreis zuzüglich Großhandelszuschlag umgewandelt. Der Apothekenrabatt beträgt zukünftig 2 Euro je Packung und je abgerechneten Fixzuschlag. Da bisher bei niedrigpreisigen Arzneimitteln der prozentuale Aufschlag nicht kostendeckend war, wurden die Beratungsleistungen der Apotheken nicht honoriert, und es fand eine Subventionierung der niedrigpreisigen durch die hochpreisigen Arzneimittel statt (JG 2002 Ziffer 504). Durch die zu begrüßende Neuregelung wurde diese Subventionierung, die vor allem zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung ging, und der Anreiz der Apotheker zum Verkauf von hochpreisigen Medikamenten abgeschwächt.

– Wie auch vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, soll Apotheken der Versandhandel grundsätzlich erlaubt werden, was sich positiv auf den Wettbewerb auswirken dürfte (JG 2002 Ziffer 503).

– Die Apotheker sind zur Abgabe von preisgünstigen importierten Arzneimitteln verpflichtet, wenn der Arzneimittelabgabepreis mindestens 15 vH oder mindestens 15 Euro niedriger als der Preis des Bezugsarzneimittels ist. Die bisherige Form der Aut-idem-Regelung (JG 2002 Ziffern 263 ff.) wird weitgehend geändert. Die Apotheker sind zwar weiterhin zur Ersetzung durch ein preisgünstigeres wirkstoffgleiches Arzneimittel verpflichtet, Näheres wird aber nicht mehr per Gesetz, sondern von der Selbstverwaltung im Rahmenvertrag auf Bundesebene geregelt.

Die Positivliste, die im Jahr 2004 eingeführt werden sollte, wurde im gemeinsamen Eckpunktepapier von Regierung und Opposition abgelehnt. Begründet wurde dies damit, dass die Wirkungen ausreichen würden, die von der neuen Festbetragsregelung, von der Nutzenbewertung von Arzneimitteln und der Herausnahme von nicht-verschreibungspflichtigen Arzneimitteln aus dem Leistungskatalog ausgehen. Da die Bundesregierung vor allem die Wirkungen der Positivliste mit Blick auf eine rationale und qualitätsgesicherte Arzneimitteltherapie in den Vordergrund gestellt hatte, ist die Begründung für die Abkehr von der Positivliste verwunderlich.

Verwaltungsausgaben der Krankenkassen

298. Die Verwaltungsausgaben wiesen neben den Arzneimittelausgaben in den letzten Jahren die höchsten prozentualen Steigerungen auf (JG 2002 Ziffer 239), im Jahr 2001 waren die Verwaltungsausgaben je Mitglied um 4,8 vH und im Jahr 2002 um 5 vH gestiegen. Um diese Kostendynamik zu bremsen, soll der Anstieg der Verwaltungsausgaben je Versicherten zukünftig an die Entwicklung der Grundlohnsumme gekoppelt werden. Wenn in einer Kasse die Verwaltungskosten je Versicherten die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben aller Kassen um mehr als 10 vH überschreiten, werden die Verwaltungskosten im Folgejahr eingefroren. Auch das Beitragssatzsicherungsgesetz hatte für das Jahr 2003 ein grundsätzliches Einfrieren der Verwaltungsausgaben vorgesehen. Trotzdem kam es im ersten Halbjahr 2003 zu einem Anstieg der Verwaltungskosten je Mitglied in Höhe von 3,0 vH. Dies zeigt, dass von einer solchen Maßnahme kein allzu großer Erfolg erwartet werden darf, weshalb die von der Bundesregierung angesetzten Einsparungen von 0,2 bis 0,3 Mrd Euro jährlich ab dem Jahr 2004 zu optimistisch sein dürften.

Die Verwaltungskosten je Mitglied differieren zwischen den Krankenkassen teilweise erheblich. So betrugen im Jahr 2002 die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben der Betriebskrankenkassen je Mitglied 106 Euro, die der Allgemeinen Ortskrankenkassen 166 Euro und die der Ersatzkassen für Angestellte 177 Euro. Die höchsten Verwaltungsausgaben je Mitglied hatten die Landwirtschaftlichen Krankenkassen mit 186 Euro. Die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben bezogen auf die gesamte Gesetzliche Krankenversicherung betrugen 157 Euro, so dass die Betriebskrankenkassen um rund 33 vH unter dem Durchschnitt und die Landwirtschaftlichen Krankenkassen um rund 18 vH über dem Durchschnitt lagen. Die Verwaltungskosten je Versicherten (einschließlich mitversicherten Familienangehörigen) betrugen im Durchschnitt der Gesetzlichen Krankenversicherung 113 Euro, wobei die Betriebskrankenkassen mit 75 Euro die geringsten und die Bundesknappschaft mit 130 Euro sowie die Ersatzkassen für Angestellte mit 127 Euro die höchsten Verwaltungsausgaben je Versicherten aufwiesen.

Integration aller Sozialhilfeempfänger in die Gesetzliche Krankenversicherung

299. Sozialhilfeempfänger sollen in Zukunft generell in die Gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden. Sie sind verpflichtet, unverzüglich eine Krankenkasse im Bereich ihres Sozialhilfeträgers zu wählen. Der Sozialhilfeträger leistet aber keine Beiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung, sondern erstattet der Krankenkasse die für die Sozialhilfebezieher tatsächlich anfallenden Krankheitskosten zuzüglich einer Verwaltungskostenpauschale von bis zu 5 vH der abgerechneten Leistungsaufwendungen. Die Sozialhilfeempfänger sind nur leistungsrechtlich, aber nicht mitgliedschaftsrechtlich den GKV-Versicherten gleichgestellt. Allerdings gelten die Sozialhilfeempfänger im Falle der Bemessung der Gesamtvergütung nach Kopfpauschalen als Mitglieder, das heißt, die Krankenkasse zahlt an die jeweilige Kassenärztliche Vereinigung für die Sozialhilfeempfänger eine Kopfpauschale. Diese Pauschale lässt sich die Krankenkasse – unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen – vom jeweiligen Sozialhilfeträger vergüten. Honorierungen, die nicht über die Pauschale abgegolten werden, ergeben sich nach Ablauf der Abrechnungsperiode aus der Abrechnung der Kassenärztlichen Vereinigungen. Mit dieser Maßnahme wird tendenziell der Missstand beseitigt, dass Sozialhilfeempfängern gleichsam „Privatpatientenstatus“ zukam, mit entsprechenden Mehrkosten für die Sozialhilfeträger. Insgesamt handelt es sich bei dieser Maßnahme um einen richtigen Schritt, der die Gleichbehandlung stärkt und Einsparungen generieren kann (JG 2002 Ziffer 442).

Erhöhung der Transparenz und Stärkung der Patientensouveränität

300. Einer der größten Mängel im deutschen Gesundheitssystem ist die geringe Transparenz. Der einzelne Patient hat in der Regel keine Informationen über die Qualität und Eignung der Leistungserbringer oder über die Kosten, die eine bestimmte Behandlung verursacht. Diesen Mängeln wurde teilweise entgegengewirkt, indem die Leistungserbringer verpflichtet werden, auf Verlangen eine Patientenquittung auszustellen. Die Patientenquittung soll Informationen über die erbrachte Leistung und deren (vorläufige) Kosten enthalten. Da die Quittung nur auf Verlangen des Patienten ausgestellt wird und der Versicherte zudem noch eine Aufwandspauschale in Höhe von 1 Euro (zuzüglich Versandkosten)

leisten muss, bleibt abzuwarten, ob sich eine Erhöhung der Transparenz beziehungsweise eine Steuerungswirkung einstellen wird. Weiterhin soll eine elektronische Gesundheitskarte eingeführt werden, die auf Wunsch des Patienten auch Gesundheitsdaten enthält, was unnötige Doppeluntersuchungen verhindern kann. Zudem sollen alle Versicherten (nicht nur die freiwilligen Mitglieder) die Möglichkeit haben, abweichend vom Sachleistungsprinzip die Kostenerstattung zu wählen. Allerdings darf die Krankenkasse vom Erstattungsbetrag Abschläge für Verwaltungskosten vornehmen, was die Attraktivität der Kostenerstattung einschränken dürfte. Die Transparenz soll auch dadurch erhöht werden, dass die Versicherten von der Krankenkasse Informationen über zugelassene Leistungserbringer sowie über Preise und Qualität von verordnungsfähigen Leistungen verlangen können. Zudem müssen Krankenkassen in ihren Mitgliederzeitschriften über die Verwendung ihrer Mittel berichten. Dabei haben die Krankenkassen ihre Verwaltungskosten gesondert auch als Beitragssatzanteil auszuweisen. Ein Patientenbeauftragter soll die Patientenrechte unterstützen und ein „Sprachrohr“ für Patienteninteressen in der Öffentlichkeit sein. Schließlich sollen Patientenverbände ein qualifiziertes Antrags- und Mitberatungsrecht in den Steuerungs- und Entscheidungsgremien, insbesondere beim Bundesausschuss, erhalten.

Boni, Beitragsrückgewähr und Selbstbehalte

301. Um den Versicherten größere Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten beim Versicherungsumfang und der Versicherungsfinanzierung einzuräumen, sieht das GKV-Modernisierungsgesetz ein Recht für die Krankenkassen vor, freiwillig Versicherten Tarife mit Beitragsrückgewähr oder Selbstbehalten anzubieten. Der Selbstbehalt muss für alle freiwillig Versicherten einer Kasse gleich hoch sein, ein individuelles Angebot eines Selbstbehalts ist nicht zulässig. Selbstbehaltstarife können nur dann gewählt werden, wenn sich der Versicherte für die Kostenerstattung entschieden hat. Beitragsrückzahlungen können gewährt werden, wenn die Mitglieder und die mitversicherten Angehörigen (ohne minderjährige Kinder) keine Leistungen zu Lasten der Krankenkasse in Anspruch genommen haben. Dabei darf der Rückzahlungsbetrag ein Zwölftel eines Jahresbeitrags nicht übersteigen. Um Anreize für ein gesundheitsbewusstes Verhalten zu setzen, können die Krankenkassen zudem denjenigen Versicherten, die an Präventionsprogrammen, Vorsorgeuntersuchungen oder zum Beispiel an einem Hausarztsystem teilnehmen, einen finanziellen Bonus in Form einer Zuzahlungs- oder Beitragsermäßigung gewähren. Die Aufwendungen für diese Boni müssen mittelfristig aus Einsparungen und Effizienzsteigerungen, die aus diesen Maßnahmen resultieren, finanziert werden.

Für den betroffenen Personenkreis der freiwillig Versicherten kann die Einführung von Selbstbehaltstarifen und auch die Beitragsrückgewähr dazu dienen, die Abwanderung der guten Risiken unter den freiwillig Versicherten in die Private Krankenversicherung und damit die Risikoentmischung einzudämmen. Solche Tarife tragen somit zur Stabilisierung der Versichertengemeinschaft bei. Auch erhofft man sich Verhaltensänderungen der Versicherten, die Ausgabeneinsparungen induzieren. Zusätzlich kann durch die Wahlmöglichkeit unterschiedlichen Präferenzen bezüglich des Verhältnisses von Beitragsbelastung zum selbst zu tragenden Restrisiko im Krankheitsfall besser entsprochen werden. Diesen allokativen Vorteilen steht allerdings die Gefahr der Risikoselektion gegenüber: Da individuell steuerbare und nicht direkt beeinflussbare Gesundheitsausgaben nicht klar voneinander getrennt werden können, ergibt sich im Zusammenhang mit Selbstbeteiligungen regelmäßig eine Tendenz dahin, dass sich Personen mit einem niedrigeren Erkrankungsrisiko zunehmend dem Ausgleich mit höheren Erkrankungsrisiken entziehen; vor allem junge und gesunde Versicherte würden Selbstbehaltstarife wählen. Insofern könnten solche Tarife in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu Risikoselektion führen, die mit einer Verschlechterung der finanziellen Situation der Gesetzlichen Krankenversicherung einhergehen kann, da entgangenen Beiträgen in der Summe geringere Ausgabeneinsparungen gegenüber stehen; es käme nur zu Mitnahmeeffekten, und Verhaltensänderungen blieben weitgehend aus. Freiwillige Selbstbehaltstarife führen letztlich zu einer indirekten Risikodifferenzierung der Beiträge, da Personen mit gutem Gesundheitszustand diese Tarife wählen und deshalb geringere Beiträge zahlen. Das Ausmaß der Risikoseparierung und damit das Ausmaß ungünstiger Verteilungsfolgen für Kranke kann durch Obergrenzen der wählbaren Selbstbehaltshöhen limitiert werden.

Insgesamt ergibt sich bei wählbaren Selbstbeteiligungen immer ein Spannungsverhältnis zwischen Effizienzerhöhung durch Reduktion der Risikoentmischung, durch Änderung des Nachfrageverhaltens sowie durch präferenzgerechten Versicherungsschutz einerseits und unerwünschte Risikoselektionstendenzen andererseits. Welche Faktoren bedeutender sind, hängt von der tatsächlichen Ausgestaltung ab und kann von Kasse zu Kasse unterschiedlich sein. Empirische Untersuchungen für die Schweiz, in der es wählbare Selbstbehalte gibt, gelangen zu zwiespältigen Ergebnissen, die von einem signifikanten Effekt auf die Nachfrage nach medizinischen Leistungen und einer signifikanten Reduktion der Ausgaben bis zu einem geringen Einfluss auf das Patientenverhalten reichen. Das Problem der Risikoselektion tritt nicht bei programmgebundenen Bonussystemen auf; werden die Boni an Chroniker-Programme gebunden, partizipieren daran sogar nur die schlechteren Risiken. Ein weiteres Problem besteht in dem so genannten Tarif-Hopping: Junge gesunde Versicherte werden Selbstbehaltstarife wählen; im Zeitverlauf steigen aber ihre Gesundheitsrisiken und damit auch die Neigung, zurück in eine Vollversicherung zu wechseln.

Derzeit bietet beispielsweise die Techniker-Krankenkasse in einem zunächst auf fünf Jahre begrenzten Modellversuch Selbstbehaltstarife für ihre freiwillig Versicherten an. Da der Anteil der freiwillig Versicherten in der Techniker-Krankenkasse relativ hoch ist, soll der Tarif vor allem einen Wechsel zur Privaten Krankenversicherung verhindern. Bei diesem Tarif erhalten die Versicherten zu Jahresbeginn eine Gutschrift in Höhe von

240 Euro. Für jeden Arztbesuch, ausgenommen Vorsorgeuntersuchungen und Behandlungen eines mitversicherten Kindes, müssen sie dann aber 20 Euro selbst zahlen, bis maximal 300 Euro jährlich. Um den Tarif in Anspruch nehmen zu können, gibt es eine Wartefrist von einem Jahr, was verhindern soll, dass freiwillig Versicherte von anderen Kassen abgeworben werden. Derzeit haben rund 8 000 der 1,36 Millionen freiwillig Versicherten der Techniker-Krankenkasse diesen Tarif gewählt.

Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen

302. Die Bundesregierung konnte sich nicht mit ihrem Plan durchsetzten, ein „Deutsches Zentrum für die Qualität in der Medizin“ zu gründen. Die Aufgabe des Zentrums sollte die Bewertung des medizinischen Nutzens und der Qualität von Leistungen sein. Insbesondere sollten Empfehlungen für die zeitgemäße Fortschreibung des Leistungskatalogs erarbeitet, Behandlungsleitlinien entwickelt und Kosten-Nutzenanalysen für neue Arzneimittel durchgeführt werden. Dieses Zentrum wurde aber als Schritt in die Staatsmedizin diskreditiert. Daher sieht der Kompromiss zwischen Bundesregierung und Opposition vor, dass die Selbstverwaltungspartner ein Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen gründen.

Das Institut soll grundsätzlich Aufgaben im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses bearbeiten. Die Aufgaben des Instituts sind unter anderem:

- *Recherche, Darstellung und Bewertung des aktuellen medizinischen Wissensstands,*
- *Erstellung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen, Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Qualität und Wirtschaftlichkeit,*
- *Bewertung, aber nicht die Entwicklung evidenzbasierter Leitlinien,*
- *Abgabe von Empfehlungen zu Disease-Management-Programmen,*
- *Nutzenbewertung, aber keine Kosten-Nutzenbewertung von Arzneimitteln,*
- *Bereitstellung von allgemeinverständlichen Informationen für die Bürger zur Qualität und Effizienz der Gesundheitsversorgung.*

Soweit die Kritik am ursprünglich geplanten Zentrum für die Qualität in der Medizin von den Leistungserbringern kam, muss berücksichtigt werden, dass dabei regelmäßig auch die Befürchtung einer Überprüfung der Leistungsqualität und damit eines stärkeren Wettbewerbs im System mitspielte. Solche Bedenken dürfte die Kompromisslösung, die die Kontrolle beim Bundesausschuss belässt, nicht hervorrufen.

Reform des Honorierungssystems

303. Die bisher zwischen den Krankenkassen und den Kassenärztlichen Vereinigungen auf Grundlage von mitgliederbezogenen Kopfpauschalen vereinbarten – vom tatsächlichen Leistungsumfang unabhängigen – Honorarbudgets (JG 2002 Ziffern 493 ff.) werden ab dem Jahr 2007 abgeschafft und durch arztgruppenspezifische Regelleistungsvolumina ersetzt. Dazu wird aus der Zahl und Morbiditätsstruktur der Versicherten einer jeden Krankenkasse ein Behandlungsbedarf (Leistungsmenge) ermittelt, der nach bestimmten Kriterien auf die einzelnen Arztgruppen verteilt wird. Dieses arztgruppenbezogene Regelleistungsvolumen wird auf Grundlage des einheitlichen Bewertungsmaßstabs als Punktzahlvolumen ausgedrückt. Die Krankenkassen vergüten die von den Ärzten tatsächlich erbrachten Leistungen mit einem festen, zwischen den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Krankenkassen vereinbarten Vergütungspunktwert, bis das Regelleistungsvolumen ausgeschöpft ist. Über das Regelleistungsvolumen hinausgehende Leistungsmengen werden nur mit 10 vH des Punktwerts vergütet. Damit orientiert sich die Vergütung anders als im Status quo an den tatsächlich erbrachten Leistungen und an der Morbidität der Versicherten; das Risiko einer Morbiditätsverschlechterung liegt somit zum größten Teil bei den Krankenkassen.

Aus den arztgruppenbezogenen werden die arztbezogenen Regelleistungsvolumina abgeleitet. Auch hier gilt ein fester Vergütungspunktwert (Regelpunktwert), womit der in Abhängigkeit vom gesamten Leistungsvolumen der Versorgungsregion schwankende Punktwert ersetzt wird (JG 2002 Ziffer 493). Der Anreiz zur Leistungsausweitung auf Kosten der anderen Ärzte geht damit verloren, und der einzelne Arzt hat Kalkulationssicherheit hinsichtlich der Höhe seines Honorars. Leistungen über das Regelleistungsvolumen hinaus werden auch hier nur mit 10 vH des Regelpunktwerts vergütet. Da bei der Berechnung des arztbezogenen Leistungsvolumens die Zahl der Ärzte berücksichtigt wird, tragen die Krankenkassen nicht das Risiko steigender Arztzahlen. Vor allem die Bestimmung arztbezogener Regelleistungsvolumina dürfte mit bedeutenden praktischen Umsetzungsproblemen verbunden sein. Mit Blick auf die Verhinderung einer angebotsinduzierten Leistungsausweitung und auf eine Verbesserung der Qualität wäre eine Vergütung, die sich stärker an Fallpauschalen orientiert und einen ergebnisorientierten Anteil enthält, vorteilhafter gewesen (JG 2002 Ziffer 494).

Integrierte Versorgung und medizinische Versorgungszentren

304. Ein Problem des deutschen Gesundheitswesens besteht in seiner sektoralen Zergliederung, die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsdefizite hervorrufen kann. Dem sollte grundsätzlich durch den Ausbau von sektorübergreifenden Versorgungsstrukturen begegnet werden. Zukünftig können im Rahmen der integrierten Versorgung die Krankenkassen Einzelverträge mit den Leistungserbringern außerhalb des Sicherstellungsauftrags abschließen. Einflussmöglichkeiten der Kassenärztlichen Vereinigungen sollen beseitigt werden, womit ein Fehler in der bisherigen gesetzlichen Regelung der integrierten

Versorgung korrigiert wurde (JG 2000 Ziffer 487). Das Vertragsmonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen wird somit in diesem Bereich aufgebrochen. Um Anreize zur Vereinbarung integrierter Versorgungsverträge zu geben, kann jede Krankenkasse in den Jahren 2004 bis 2006 bis zu 1 vH der jeweiligen Gesamtvergütung im ambulanten Bereich und der Krankenhausvergütung einbehalten und damit die in den Integrationsverträgen vereinbarte Vergütung finanzieren.

Außerdem werden medizinische Versorgungszentren als Leistungserbringer zugelassen. In diesen Versorgungszentren soll die fachübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden, indem sowohl ärztliche als auch nichtärztliche Heilberufe eine Versorgung quasi aus einer Hand anbieten. In medizinischen Versorgungszentren können Freiberufler wie auch Angestellte tätig sein. Im Rahmen der integrierten Versorgung und der hausarztzentrierten Versorgung können medizinische Versorgungszentren Einzelverträge mit den Krankenkassen abschließen.

Weitere Reformschritte

305. *Im GKV-Modernisierungsgesetz sind unter anderem noch die folgenden Reformmaßnahmen enthalten:*

– *Bei einem Aufenthalt in Ländern der Europäischen Union ist es den GKV-Versicherten grundsätzlich erlaubt, die dortigen Leistungsanbieter in Anspruch zu nehmen. Eine Genehmigung der Krankenkasse ist nur bei einem Krankenhausaufenthalt erforderlich.*

– *Um die Qualität der Gesundheitsversorgung zu verbessern, sollen Vertragsärzte zur Fortbildung verpflichtet werden. Den Kassenärztlichen Vereinigungen obliegt es, die Einhaltung der Fortbildungsverpflichtung ihrer Mitglieder zu überprüfen. Wird ein Fortbildungsnachweis nicht erbracht, muss der Arzt Vergütungsabschläge hinnehmen.*

– *Die Krankenkassen sind verpflichtet, Hausarztsysteme anzubieten. Zur Sicherstellung dieser hausarztzentrierten Versorgung können sie mit den Hausärzten Einzelverträge abschließen. Für die Versicherten ist die Teilnahme freiwillig. Allerdings kann die Krankenkasse für Teilnehmer an dieser Versorgungsform einen Bonus gewähren. Obwohl die Hausarztbehandlung generell weniger kostenintensiv als die Facharztbehandlung ist, dürften Einsparungen durch Hausarztmodelle ohne evidenzbasierte Medizin nur in geringem Umfang erzielt werden, da in vielen Fällen der Allgemeinmediziner unnötigerweise zuerst aufgesucht werden muss und weil gegebenenfalls die Mittel für die Boni aufgebracht werden müssen.*

– *Die Kooperation zwischen Krankenkassen und privaten Versicherungsunternehmen im Bereich der Zusatzversicherungen (zum Beispiel Ein- oder Zweibettzuschlag) wird zugelassen und dadurch der Kassenwettbewerb tendenziell gestärkt.*

– *Vertragsärzte sollen Bonuszahlungen erhalten, wenn sie sich an die im Rahmen der Arzneimittelvereinbarung zwischen Kassen und Ärzten festgelegten Richtgrößen für verordnete Leistungen halten. In der Arzneimittelvereinbarung wird unter anderem das Ausgabenvolumen für Arzneimittel bestimmt (JG 2001 Ziffer 268). Der Anreiz, die getroffenen Vereinbarungen einzuhalten, wird durch diese Maßnahme zwar erhöht, allerdings ist eine Belohnung für das „Normale“ etwas zweifelhaft.*

– *Das Mitgliedschafts- und Organisationsrecht der Krankenkassen wird harmonisiert. Zudem dürfen sich neu errichtete Betriebs- und Innungskrankenkassen bis zur Einführung eines morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs am 1. Januar 2007 nicht für betriebs- oder innungsfremde Versicherte öffnen. Dieses Öffnungsmoratorium soll die – durch die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Risikostrukturausgleichs verursachte – Risikoselektion (JG 2001 Ziffern 262 ff.) zugunsten dieser Kassen verhindern. Gleichwohl ist ein solcher Schritt ordnungspolitisch bedenklich.*

– *Zur Durchführung von Disease-Management-Programmen und für hochspezialisierte Leistungen sowie in unterversorgten Gebieten soll es eine Öffnung der Krankenhäuser für ambulante Behandlungen geben. Damit wird die sektorübergreifende Gesundheitsversorgung gestärkt.*

– *Die gemeinsame Selbstverwaltung soll entbürokratisiert werden, indem an die Stelle der bisherigen Bundesausschüsse, des Ausschusses Krankenhaus und des Koordinierungsausschusses ein Gemeinsamer Bundesausschuss tritt, dessen Mitglieder die GKV-Spitzenverbände, die Kassenärztliche Bundesvereinigung, die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung und die Deutsche Krankenhausgesellschaft sind.*

Der Kompromiss zwischen Bundesregierung und Opposition ist in einigen Bereichen hinter dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Regierung zurückgeblieben. Zu nennen ist hier zum einen das Vertragsmonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen, das im ursprünglichen Gesetzentwurf durch eine weitergehende Zulassung von Einzelverträgen deutlicher aufgebrochen werden sollte, nun aber im Wesentlichen erhalten bleibt. Zum anderen hätte die ursprünglich geplante Möglichkeit von kassenartenübergreifenden Fusionen die Bildung von leistungsfähigen Einheiten begünstigen, das Ausnutzen von Skalenerträgen fördern und den Kassenwettbewerb stärken können. Auf der Einnahmeseite blieb die dringend benötigte Reform des Finanzierungssystems aus.

Insgesamt soll die Gesetzliche Krankenversicherung durch das GKV-Modernisierungsgesetz im Jahr 2004 um rund 9,8 Mrd Euro entlastet werden (Tabelle 42), dies entspricht in etwa einem Beitragssatzpunkt. Damit diese Entlastung nicht hauptsächlich zur Schuldentilgung und zur Auffüllung der Rücklagen verwendet werden muss, sondern zu Beitragssatzsenkungen führt, erlaubt das Gesetz eine Streckung der Schuldentilgung bis Ende des

Tabelle 42

Entlastungswirkung durch die Gesundheitsreform 2003[1)]

	2004	2005	2006	2007
	Mrd Euro			
Leistungsausgrenzungen	2,5	2,5	2,5	2,5
Zuzahlungen	3,2	3,2	3,2	3,2
Bundeszuschuss	1,0	2,5	4,2	4,2
Beiträge aus Versorgungsbezügen	1,6	1,6	1,6	1,6
Struktureffekte	1,5	2,0	2,5	3,0
Summe der Entlastungen	**9,8**	**11,8**	**14,0**	**14,5**
	Beitragssatzpunkte (vH)			
Potentielle Entlastung	*1,0*	*1,2*	*1,4*	*1,5*
Schuldenabbau und Rücklagenauffüllung	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Spielraum für Beitragssatzsenkungen	*0,7*	*1,0*	*1,2*	*1,3*
Zusätzlicher Beitragssatz (Umfinanzierung Krankengeld)	.	.	*0,5*	*0,5*
Ausgliederung des Zahnersatzes	.	*0,4*	*0,4*	*0,4*
Allgemeiner Beitragssatz[2)]	***13,6***	***12,9***	***12,2***	***12,1***
Rechnerischer Gesamtbeitragssatz	***13,6***	***12,9***	***12,7***	***12,6***
Rechnerischer Arbeitnehmer-Beitragssatz	*6,80*	*6,45*	*6,60*	*6,55*
Arbeitgeber-Beitragssatz	*6,80*	*6,45*	*6,10*	*6,05*

1) Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz – GMG). - 2) Im GKV-Modernisierungsgesetz wird als Ausgangspunkt für die Entlastungsrechnungen ein allgemeiner Beitragssatz von 14,3 vH zugrunde gelegt.

Quelle für Grundzahlen: BMGS

Jahres 2007. Zudem werden im Gesetz konkret diejenigen Entlastungen genannt, die für Beitragssatzsenkungen dienen müssen, zum Beispiel die Entlastungen durch den Bundeszuschuss oder durch den zusätzlichen Beitragssatz. Die übrigen Entlastungen müssen mindestens zur Hälfte zur Senkung der Beitragssätze verwendet werden. Mithin soll laut GKV-Modernisierungsgesetz schon im Jahr 2004 der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz um 0,7 Prozentpunkte auf 13,6 vH sinken. In den Folgejahren nimmt das Entlastungsvolumen zu, und der angestrebte Beitragssatz von unter 13 vH soll im Jahr 2005 erreicht werden. Allerdings müssen die Versicherten dann zusätzlich zum halben Beitragssatz noch die Zahnersatzversicherung finanzieren. So wird im Jahr 2006, wenn der zusätzliche Beitragssatz von 0,5 vH erhoben wird, der (rechnerische) Arbeitnehmerbeitrag von 6,45 auf 6,60 vH steigen, und der Arbeitgeberbeitrag soll 6,10 vH betragen. Der rechnerische Gesamtbeitragssatz sinkt also auch im Jahr 2006 nur knapp unter 13 vH. Ausgehend von der Ausgabendynamik im Gesundheitswesen der letzten Jahre und aufgrund der Tatsache, dass der Ausgangsbeitragssatz für die Entlastungsberechnungen von 14,3 vH schon bei der Verabschiedung des Gesetzes wenig realistisch war, dürften aber auch diese Beitragssatzziele noch zu optimistisch sein, so dass noch innerhalb des Planungshorizonts dieser Gesundheitsreform weitere Reformen auf der politischen Agenda stehen werden.

Reform des Finanzierungssystems: Pauschalprämie versus Bürgerversicherung

306. Da die Gesundheitsreform 2003 sofort nach dem Bekanntwerden der Eckpunkte als nicht ausreichend erachtet wurde, standen vor allem die beiden von der Rürup-Kommission als konzeptionelle Alternativen vorgeschlagenen Modelle zur Reform der Finanzierungsseite des Gesundheitssystems, die Bürgerversicherung und das Gesundheitsprämienmodell, in der politischen Diskussion. Die über einkommensproportionale Beiträge finanzierte Bürgerversicherung ist eher verteilungspolitisch motiviert sowie am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert und hat eine Ausweitung der Beitragsgrundlage und die Erweiterung des Versichertenkreises zum Ziel. Das Modell der pauschalen Gesundheitsprämie ist eher beschäftigungspolitisch motiviert sowie am Äquivalenzprinzip orientiert und entspricht im Wesentlichen dem Vorschlag des Sachverständigenrates (JG 2002 Ziffern 520 ff.).

Gesundheitsprämienmodell

307. Die Hauptmerkmale des Gesundheitsprämienmodells, wie es vom Sachverständigenrat und auch einem Teil der Rürup-Kommission vorgeschlagen wurde, bestehen darin, dass jeder Erwachsene einen für die jeweilige Krankenkasse einheitlichen Pauschalbeitrag zahlt. Der Beitrag kann dabei zwischen den Krankenkassen, je

nach Versichertenstruktur und Effizienz der Kasse, variieren. Der Versichertenkreis beschränkt sich auf die derzeit in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Personen; eine Versicherungspflichtgrenze, bei deren Überschreiten ein Wechsel in die Private Krankenversicherung möglich ist, bleibt bestehen. Die beitragsfreie Mitversicherung von nicht-erwerbstätigen Ehegatten wird aufgehoben. Die Rürup-Kommission geht von einer durchschnittlichen monatlichen Pauschalprämie von 210 Euro aus. Die Pauschale könnte allerdings geringer sein, wenn – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – die Leistungen in Folge von privaten Unfällen, der Zahnersatz und die versicherungsfremden Leistungen aus dem Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgegliedert würden (JG 2002 Ziffern 490 ff.). Berücksichtigt man zudem die zusätzlichen Einnahmen aus der vorgeschlagenen Praxisgebühr und gliedert außerdem noch das Krankengeld aus, da es bei einer Pauschalprämienfinanzierung einen Fremdkörper darstellen würde, könnte die monatliche Pauschalprämie auf durchschnittlich 165 Euro sinken.

308. Der soziale Ausgleich, also die unverzichtbare Umverteilung zwischen Beziehern hoher (Arbeits-)Einkommen und Beziehern geringer (Arbeits-)Einkommen, soll aus der Gesetzlichen Krankenversicherung in das Steuer- und Transfersystem verlagert werden. Konkret soll nach den Vorstellungen der Rürup-Kommission ein Zuschuss zu den Gesundheitsprämien in der Höhe gezahlt werden, in der die (durchschnittliche) Prämie einen bestimmten zumutbaren Eigenanteil übersteigt. Dieser Eigenanteil wird als Prozentsatz des gesamten Bruttoeinkommens ausgedrückt (Eigenanteilssatz). Je nachdem, wie hoch die unterstellte Pauschalprämie ist und wie hoch der Eigenanteilssatz gewählt wird, variiert das Zuschussvolumen, das über Steuern finanziert werden muss. Beispielsweise würde bei einer Pauschalprämie von 210 Euro und einem konstanten Eigenanteilssatz von 13,3 vH das Zuschussvolumen 28,4 Mrd Euro betragen. Unterstellt man für die Pauschalprämie 165 Euro, reduziert sich das Zuschussvolumen bei gleichem Eigenanteilssatz auf 15,6 Mrd Euro. Allerdings ist realistischerweise nicht zu erwarten, dass die Prämien für eine Krankengeldversicherung, für eine private Unfallversicherung und für eine Zahnersatzversicherung von einkommensschwachen Personen ohne staatliche Hilfe gezahlt werden können.

309. Die Zuschüsse zur Pauschalprämie können prinzipiell durch Steuererhöhungen, Ausgabensenkungen oder Kredite finanziert werden. Die Rürup-Kommission schlägt vor, die Zuschüsse zum größten Teil durch die Auszahlung und Versteuerung des Arbeitgeberbeitrags zur Krankenversicherung aufzubringen: Der bisherige Arbeitgeberbeitrag sowie der Zuschuss des Arbeitgebers für freiwillig Versicherte und PKV-Versicherte werden bei der Umstellung zum Gesundheitsprämiensystem als Bruttolohn ausgezahlt und sowohl der Besteuerung unterworfen als auch mit Beiträgen für die anderen Zweige der Sozialversicherung belegt. Im Prinzip handelt es sich also um eine Lohnsteuerfinanzierung. Entsprechend sollen die bisherigen Beiträge der Rentenversicherungsträger an die Gesetzliche Krankenversicherung den Bruttorenten zugeschlagen werden. Die erzeugten Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag belaufen sich auf 18,6 Mrd Euro im Jahr 2003, so dass bei den Vorschlägen der Rürup-Kommission im Falle eines Eigenanteilssatzes von 13,3 vH eine Finanzierungslücke von 9,8 Mrd Euro verbleibt, die jeweils durch Einsparungen oder andere Steuern gedeckt werden müsste. Legt man die Pauschalprämie von 165 Euro zugrunde, ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss von 3 Mrd Euro, der zum Beispiel für staatliche Zuschüsse an Einkommensschwache zu einer privaten Unfallversicherung und privaten Zahnersatzversicherung oder für Steuersenkungen verwendet werden könnte. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen aufgrund der Verbeitragung des höheren Bruttolohns machen in den anderen Zweigen der Sozialversicherung (Gesetzliche Rentenversicherung, Soziale Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung) Beitragssatzsenkungen in Höhe von insgesamt rund 1,7 Prozentpunkten möglich.

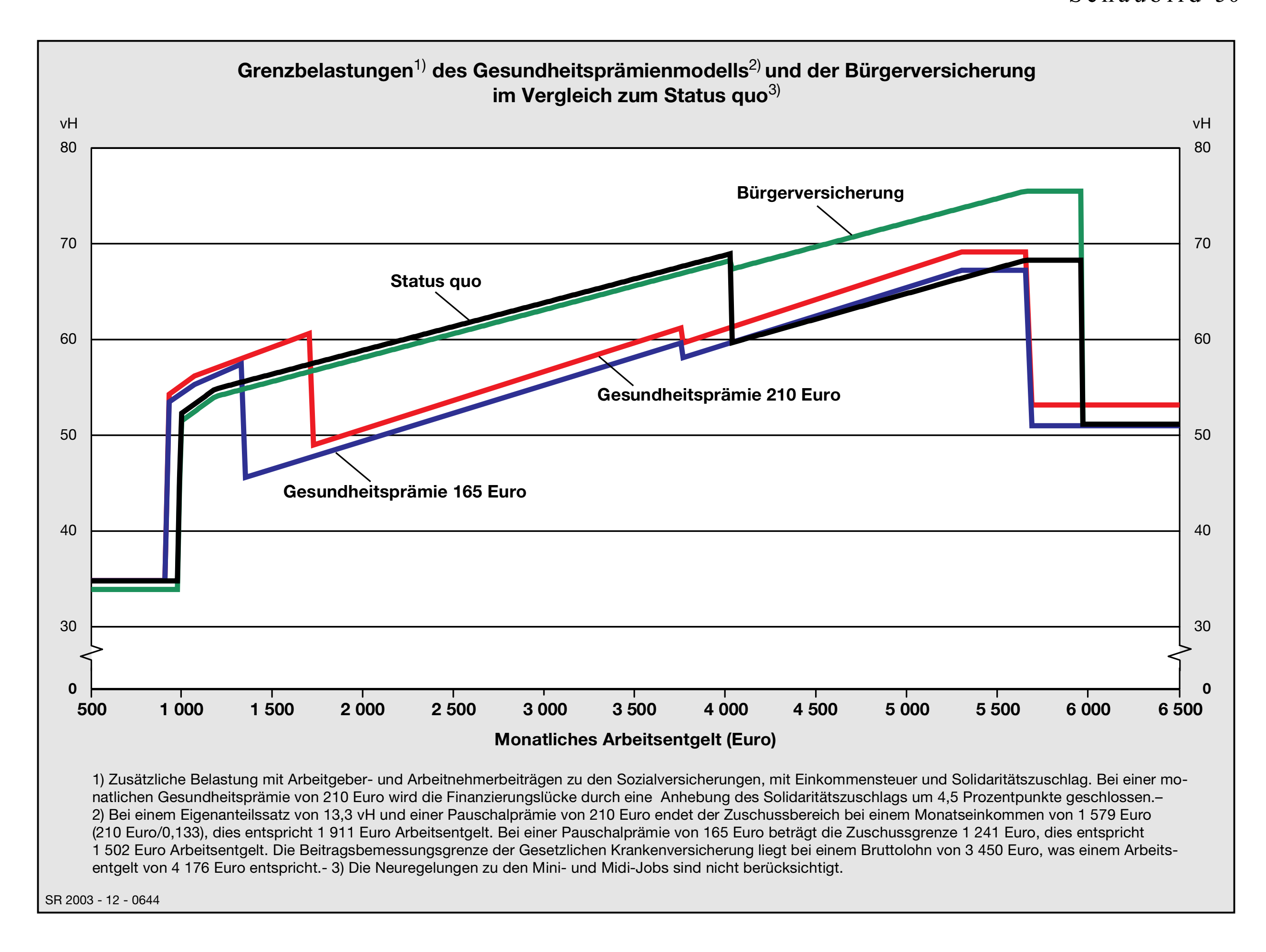
310. Aus der Sicht des Sachverständigenrates können die **allokativen Wirkungen** des Gesundheitsprämienmodells wie folgt zusammengefasst werden:

– Die unmittelbare Anbindung der Krankenversicherungsbeiträge an die Arbeitseinkommen wird aufgegeben; Beitragssteigerungen führen nicht automatisch zu höheren Lohnnebenkosten für die Arbeitgeber. Freilich ist nicht abzusehen, inwieweit Prämienerhöhungen bei den Lohnforderungen der Gewerkschaften berücksichtigt werden und sich in späteren Lohnrunden niederschlagen. Da die derzeitigen Arbeitgeberbeiträge an den Versicherten als Bruttolohn ausgeschüttet werden, ändert sich im Zeitpunkt der Umstellung an der absoluten Höhe der Arbeitskosten nichts, weshalb von der bloßen Umstellung keine höhere Arbeitsnachfrage zu erwarten ist.

– Der Lohnsteuercharakter des Krankenversicherungsbeitrags mit seinen negativen allokativen Effekten wird beseitigt. Für nicht zuschussbedürftige Personen, also Versicherte mit mittleren und höheren Einkommen, hat eine Pauschalprämie den Charakter einer Kopfsteuer ohne verzerrende Effekte, denn eine Erhöhung des Einkommens hat keine zusätzliche Belastung mit Krankenversicherungsbeiträgen zur Folge. Für zuschussbedürftige Personen bleiben Verzerrungen auf der Arbeitsangebotsseite erhalten, da zusätzliches Gesamteinkommen den Zuschuss im Ausmaß des Eigenanteilssatzes reduziert. Die für die Beschäftigungswirkungen besonders wichtigen Grenzbelastungen sinken im Vergleich zum Status quo vor allem im stark besetzten mittleren Einkommensbereich drastisch (Schaubild 50).

  Der Vergleich der Grenzbelastungen des derzeitigen Systems mit dem Gesundheitsprämiensystem ergibt für unterschiedliche Einkommensbereiche verschiedene Ergebnisse, wobei die Grenzbelastung hier den gesamten Abgabenkeil (Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag sowie Sozialversicherungsbeiträge von

Schaubild 50



1) Zusätzliche Belastung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen, mit Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Bei einer monatlichen Gesundheitsprämie von 210 Euro wird die Finanzierungslücke durch eine Anhebung des Solidaritätszuschlags um 4,5 Prozentpunkte geschlossen.– 2) Bei einem Eigenanteilssatz von 13,3 vH und einer Pauschalprämie von 210 Euro endet der Zuschussbereich bei einem Monatseinkommen von 1 579 Euro (210 Euro/0,133), dies entspricht 1 911 Euro Arbeitsentgelt. Bei einer Pauschalprämie von 165 Euro beträgt die Zuschussgrenze 1 241 Euro, dies entspricht 1 502 Euro Arbeitsentgelt. Die Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung liegt bei einem Bruttolohn von 3 450 Euro, was einem Arbeitsentgelt von 4 176 Euro entspricht.- 3) Die Neuregelungen zu den Mini- und Midi-Jobs sind nicht berücksichtigt.

Arbeitgebern und Arbeitnehmern) misst und angibt, welcher Anteil einer marginalen Erhöhung des Arbeitsentgelts (Bruttolohn plus Arbeitgeberbeiträge) für die Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verwendet werden muss. Das Arbeitnehmerentgelt ist als Bezugsbasis besonders geeignet, da es sich für einen einzelnen Arbeitnehmer durch die Reform nur geringfügig ändert und so einen direkten Vergleich der Grenzbelastungen erlaubt: Zwar erhöhen die infolge der Ausschüttung gestiegenen Bruttolöhne die Arbeitnehmerentgelte, doch für die meisten Arbeitsverhältnisse wird dieser Effekt durch die infolge des Reformvorschlags mögliche Beitragssatzsenkung in den übrigen Sozialversicherungszweigen wieder ausgeglichen. Grundsätzlich reduziert sich bei einer pauschalen Gesundheitsprämie die Grenzbelastung in Höhe des GKV-Beitragssatzes, da zusätzliches Einkommen den GKV-Beitrag nicht erhöht. Auch die Beitragssatzsenkung in den anderen Sozialversicherungszweigen lässt die Grenzbelastungen sinken. Dieser Reduktion der Grenzbelastungen wirkt aber zum einen entgegen, dass bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Teil eines zusätzlichen Euro Arbeitsentgelts, der im Status quo als (marginaler) Arbeitgeberbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung steuerfrei ist, nun im Gesundheitsprämiensystem gegebenenfalls versteuert und verbeitragt werden muss und deshalb die Grenzbelastung einer zusätzlichen Entgelteinheit höher ausfällt. Zum anderen führt der höhere Bruttolohn zu einem höheren zu versteuernden Einkommen und damit dazu, dass eventuell ein höherer Progressionsbereich im Einkommensteuertarif erreicht wird, was die Grenzbelastung ebenfalls steigen lässt.

Im Bereich der zuschussberechtigten Einkommen von etwa 900 Euro bis 1 580 Euro Bruttomonatseinkommen (Zuschussgrenze bei einem Eigenanteilssatz von 13,3 vH und einer Gesundheitsprämie in Höhe von 210 Euro) kommen noch zwei weitere die Grenzbelastung erhöhende Effekte hinzu: Erstens steigt für sich genommen die Grenzbelastung, weil ein höheres Einkommen zu einer Reduktion des Zuschusses in Höhe des Eigenanteilssatzes führt. Denn prinzipiell stellt der Eigenanteilssatz nichts anderes als einen Krankenversicherungsbeitragssatz dar. Dieser Satz wird nun aber auch auf das erhöhte Bruttoeinkommen erhoben, weshalb zweitens die Grenzbelastung deshalb steigt, weil auf das zusätzliche Bruttoeinkommen, auf das vormals keine Beiträge erhoben wurden, nun noch „Quasi-Beiträge“ fällig werden. Insgesamt führen die zahlreichen teilweise gegenläufigen Effekte dazu, dass im Zuschussbereich die Grenzbelastungen im Gesundheitsprämiensystem höher ausfal-

len als im Status quo. Im stark besetzten Einkommensbereich bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung reduzieren sich dagegen die Grenzbelastungen deutlich. So sinkt sie für einen Alleinstehenden mit dem durchschnittlichen Bruttomonatseinkommen von rund 2 500 Euro (entspricht einem Arbeitsentgelt von etwa 3 000 Euro) von 63 vH auf 56 vH; in einem Pauschalprämienmodell müssen mithin anstatt 63 Cent nur noch 56 Cent eines zusätzlichen Euro Arbeitsentgelts an den Fiskus gezahlt werden. Im Einkommensbereich jenseits der Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung kommt im Wesentlichen der Progressionseffekt zum Tragen, weshalb die Grenzbelastungen im Vergleich zum Status quo geringfügig höher sind; für Personen, deren individueller Grenzsteuersatz dem Spitzensteuersatz entspricht, gibt es keine Änderung der Grenzbelastung mehr. Für Mitglieder in der Privaten Krankenversicherung steigt die Grenzbelastung ebenfalls leicht an, da auch bei diesen Personen der bisher steuerfreie Zuschuss des Arbeitgebers zu den Krankenversicherungsprämien dem Bruttolohn zugeschlagen wird.

– Das System wird etwas weniger abhängig von der demographischen Entwicklung, da die Rentner ebenfalls den einheitlichen Pauschalbeitrag zahlen. Eine Erhöhung des Verhältnisses von Rentnern zu erwerbstätigen Beitragszahlern führt prinzipiell nicht – wie im derzeitigen System – zu Beitragsmindereinnahmen. Die Rentner würden vielmehr stärker zur Finanzierung ihrer Gesundheitskosten herangezogen. So würde der Anteil der Ausgaben der Krankenversicherung der Rentner (KVdR), der durch Beiträge der Rentner gedeckt wird, in einem Pauschalprämiensystem von heute rund 44 vH auf über 65 vH steigen. Sicherlich sind die Probleme, die durch die Alterung in der Krankenversicherung verursacht werden, weniger auf der Einnahmeseite als vielmehr auf der Ausgabenseite zu suchen, weshalb eine solche Reform des Finanzierungssystems keine „Demographiefestigkeit“ generieren kann. Zudem wird ein Teil der demographischen Probleme über das Zuschusssystem lediglich ins Steuersystem verlagert.

– Die Transparenz wird erhöht, zum einen deshalb, weil der Beitrag den durchschnittlichen Gesamtausgaben pro Kopf der jeweiligen Krankenkasse entspricht und insofern stärker kostenäquivalent gestaltet ist als im gegenwärtigen System; zum anderen, weil die paritätische Finanzierung aufgegeben wird und sich der Versicherte eher über die vollen Kosten der Krankenversicherung klar wird.

– Durch die Verlagerung der Einkommensumverteilung in das Steuer- und Transfersystem werden das Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Krankenversicherung gestärkt und der Steuercharakter der Beiträge reduziert. Die Gesetzliche Krankenversicherung wird so ihrer primären Aufgabe, dem Ausgleich zwischen Gesunden und Kranken sowie zwischen niedrigen und hohen Gesundheitsrisiken, besser gerecht.

– Die Konjunktur- und Arbeitsmarktabhängigkeit der Beitragseinnahmen wird beseitigt, da die Pauschalprämie unabhängig vom Einkommen ist. Freilich wird die Konjunkturabhängigkeit teilweise nur ins Steuersystem verlagert, da in einer schlechten konjunkturellen Situation mit höherer Arbeitslosigkeit das Zuschussvolumen steigen dürfte.

– Der Umfang des Risikostrukturausgleichs könnte auf schätzungsweise 40 vH des heutigen Volumens reduziert werden, weil der Finanzkraftausgleich durch die Abschaffung der einkommensabhängigen Umverteilung obsolet wird. Die Zielgenauigkeit des Risikostrukturausgleichs könnte dadurch erhöht und der Verwaltungsaufwand reduziert werden.

– Ein weiterer Vorteil des Gesundheitsprämienmodells ergibt sich aus der Tatsache, dass der soziale Ausgleich über Steuern finanziert werden muss und die Kosten des sozialen Ausgleichs mit höheren Prämien steigen. So wird der Anreiz, Verschiebebahnhöfe zu verwenden, um die Finanzen des allgemeinen Staatshaushalts oder anderer Sozialversicherungszweige auf Kosten der Gesetzlichen Krankenversicherung zu entlasten, reduziert (JG 2002 Ziffern 247 ff.). Dieser positive Effekt sollte den wohl teilweise berechtigten Bedenken, dass bei einem über Steuern finanzierten Zuschusssystem Leistungskürzungen nach Kassenlage möglich sind, entgegengehalten werden. Ein praktisches Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass das zur Gegenfinanzierung vorgesehene Steueraufkommen Bund, Ländern und Gemeinden zusteht. Inwieweit die Länder und Gemeinden auch an der Finanzierung des Zuschusses beteiligt werden können, ist fraglich.

– Wenn der Zuschuss an der durchschnittlichen Pauschalprämie über alle Kassen festgemacht wird, haben zum Beispiel auch Arbeitslose – anders als heute – einen Anreiz, in eine günstigere Kasse zu wechseln. Der Wettbewerb zwischen den Kassen kann dadurch gestärkt werden.

– In einem Gesundheitsprämienmodell mit Versicherungspflichtgrenze existiert genauso wie im gegenwärtigen System das Problem, dass Personen mit gutem Gesundheitszustand zur Privaten Krankenversicherung abwandern und damit tendenziell eine Risikoentmischung erzeugen können. Diese Gefahr der Risikoentmischung könnte im Pauschalprämiensystem grundsätzlich reduziert und die Versichertengemeinschaft stabilisiert werden, wenn freiwillig Versicherte, die im Status quo in die Private Krankenversicherung wechseln würden, in einem Gesundheitsprämienmodell diesen Wechsel unterließen, weil der GKV-Beitrag in diesem System niedriger liegt als im Status quo. Allerdings wird so der Wechsel nicht nur der besseren, sondern auch der schlechteren Risiken gebremst. Liegt für Personen mit gutem Gesundheitszustand der alternative Beitrag zur Privaten Krankenversicherung unterhalb der Pauschalprämie, die das durchschnittliche Ausgabenrisiko eines GKV-Mitglieds widerspiegelt, dann werden theoretisch diese guten Risiken auch bei einem Pauschalprämiensystem in die Private Krankenversicherung wechseln. Die schlechteren Risiken, deren alternative PKV-Prämie höher als die Pauschalprämie aber niedriger als

der GKV-Beitrag im Status quo ist, werden bei Einführung eines Pauschalprämiensystems nicht mehr zur Privaten Krankenversicherung wechseln, sondern in der Gesetzlichen Krankenversicherung bleiben. Die Risikoentmischung könnte sich so theoretisch sogar noch verschärfen, da die guten Risiken weiterhin wechseln, die schlechteren Risiken, die vorher noch zur Privaten Krankenversicherung gewechselt wären, dies nun aber unterlassen. Die Evidenz zeigt allerdings, dass die Einstiegstarife zur Privaten Krankenversicherung (ohne Risikozuschläge) eher höher sind als eine Pauschalprämie von 210 Euro monatlich, so dass in einem Pauschalprämiensystem durchaus auch gute Risiken in der Gesetzlichen Krankenversicherung bleiben. Zudem muss – auch weil die Rückkehr zur Gesetzlichen Krankenversicherung kaum möglich ist – immer noch von einer gewissen Wechselträgheit zur Privaten Krankenversicherung ausgegangen werden, die verhindert, dass sofort alle freiwillig Versicherten in die Private Krankenversicherung abwandern, sobald ihr GKV-Beitrag die alternative PKV-Prämie übersteigt. Diese Wechselträgheit dürfte mit abnehmender Differenz zwischen GKV-Beitrag und alternativem PKV-Beitrag zunehmen. Genau diese Differenz wird aber durch die Einführung der Pauschalprämie verringert. Weiterhin liegt der Anteil der Personen, die in der Privaten Krankenversicherung Risikoaufschläge zahlen, nach Angaben der privaten Krankenversicherer derzeit in der Größenordnung von 5 vH, womit sich zeigt, dass heute schon die etwas schlechteren Risiken kaum zur Privaten Krankenversicherung wechseln. Letztlich bleibt aber der Gesamteffekt der Einführung eines Gesundheitsprämiensystems auf die Risikostruktur unklar.

311. In der bisherigen öffentlichen Diskussion hat sich gezeigt, dass für die Akzeptanz des Pauschalprämienmodells im politischen Raum nicht die positiven allokativen Effekte, sondern die **Verteilungswirkungen** des Modells besonders wichtig sind. Diese hängen wesentlich von der Ausgestaltung des Zuschusssystems und dessen Finanzierung ab. Grundsätzlich wird durch die Verlagerung der Einkommensumverteilung auf das Steuersystem die Verteilungsgerechtigkeit in dem Sinne verbessert, dass zur Finanzierung des sozialen Ausgleichs im Prinzip alle Steuerzahler mit ihrem gesamten Einkommen herangezogen werden und nicht nur die Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung mit ihrem Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

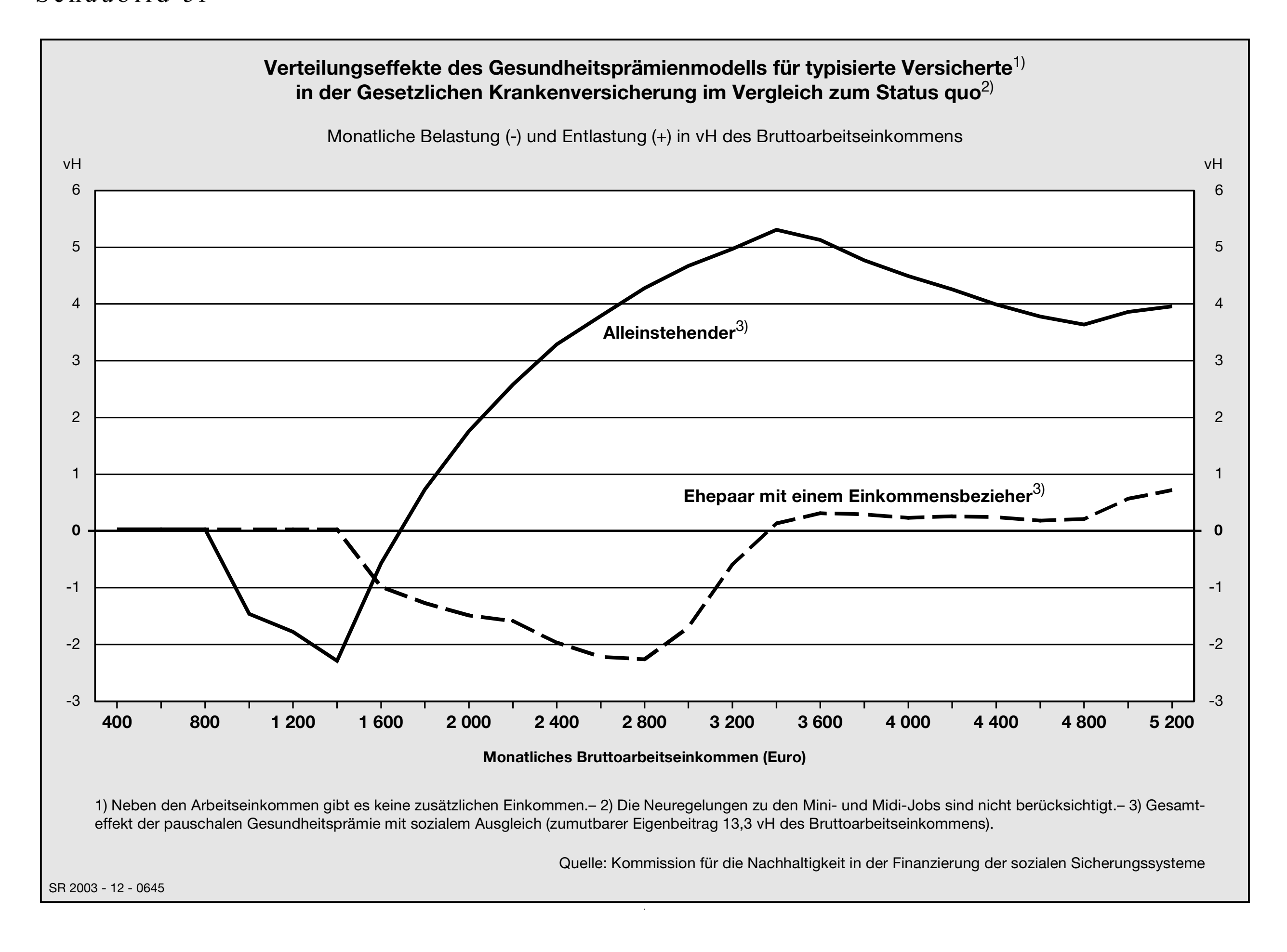
312. Betrachtet man einen typisierten alleinstehenden in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Arbeitnehmer, so ergeben sich beim Übergang vom derzeitigen System auf ein Gesundheitsprämiensystem mit einer Pauschalprämie von 210 Euro und einem Eigenanteilssatz von 13,3 vH für geringe Bruttoarbeitseinkommen unter 900 Euro weder Mehrbelastungen noch Entlastungen, da der Eigenanteil gerade den bisher gezahlten GKV-Beiträgen entspricht (Schaubild 51, Seite 208). Diesen Eigenanteil „finanziert" er aus seinem bisherigen Arbeitnehmerbeitrag und aus dem ausgeschütteten Arbeitgeberbeitrag. Ab etwa 900 Euro monatlichem Bruttoeinkommen setzt die Einkommensbesteuerung ein. Jetzt wird der ausgeschüttete Arbeitgeberbeitrag besteuert, und somit steht nicht mehr der gesamte Betrag zur Zahlung von GKV-Beiträgen zur Verfügung. Es kommt zu einer Mehrbelastung des Versicherten. Bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 1 458 Euro monatlich entspricht die Pauschalprämie gerade dem vorher gezahlten GKV-Beitrag (bei einem Beitragssatz von 14,4 vH); die relative Mehrbelastung sinkt ab jetzt kontinuierlich. Die Entlastungszone wird ab einem Arbeitseinkommen von rund 1 700 Euro erreicht. Ab hier ist die Pauschalprämie plus zusätzlicher Steuer geringer als der GKV-Beitrag im Status quo. Die Entlastung für den typisierten alleinstehenden Arbeitnehmer nimmt nun stetig zu und erreicht ihren Höhepunkt bei einem Bruttoarbeitseinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze. Ab dort steigt die Differenz zwischen Pauschalprämie und GKV-Beitrag im Status quo nicht mehr, wegen der Steuerprogression erhöht sich zudem die Steuerbelastung der ausgeschütteten Beiträge relativ, so dass insgesamt die relative Entlastung mit weiter zunehmenden Einkommen abnimmt.

Im Falle eines Alleinverdienerehepaares mit ausschließlich Arbeitseinkommen verlängert sich der belastungsneutrale Bereich bis auf 1 500 Euro monatliches Bruttoeinkommen, da die Besteuerung erst später einsetzt. Bei höheren Einkommen kommt es wie im Falle des Alleinverdieners zu Mehrbelastungen. Allerdings treten bei einem Alleinverdienerehepaar im oberen Einkommensbereich faktisch keine Entlastungen auf, da die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten wegfällt.

313. Eine für die Rürup-Kommission erstellte empirische Untersuchung auf Basis eines Mikrosimulationsmodells ergibt ganz ähnliche Verteilungswirkungen wie die typisierende Betrachtung: Für geringe Einkommen zeigen sich leichte Entlastungen, für mittlere Einkommen bis etwa 30 000 Euro jährlich kommt es zu Mehrbelastungen, und die höheren Einkommen ab 30 000 Euro werden entlastet (Schaubild 52, Seite 209), wobei diese Gruppe rund 56 vH der Haushalte ausmacht.

Disaggregiert nach der sozialen Stellung ergibt sich aus der empirischen Mikrosimulationsstudie für Arbeiter und Angestellte eine Mehrbelastung bis zu einem jährlichen Bruttogesamteinkommen von 25 000 Euro. Diese Gruppe macht rund 14 vH der Arbeiter- und Angestelltenhaushalte aus. Entsprechend werden 86 vH der Arbeiter- und Angestelltenhaushalte entlastet. Diese Entlastungen betragen im Bereich zwischen 60 000 Euro und 100 000 Euro über 3 vH des verfügbaren Einkommens. Rentnerhaushalte werden bis zu einem Bruttoeinkommen von 20 000 Euro belastet, was auf den Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten und auf die Heranziehung von anderen Einkommensarten (einschließlich des ausgeschütteten Anteils der Rentenversicherungsträger) bei der Bemessung des zumutbaren Eigenanteils zurückzuführen ist. Dies trifft 48 vH der Rentnerhaushalte.

Schaubild 51

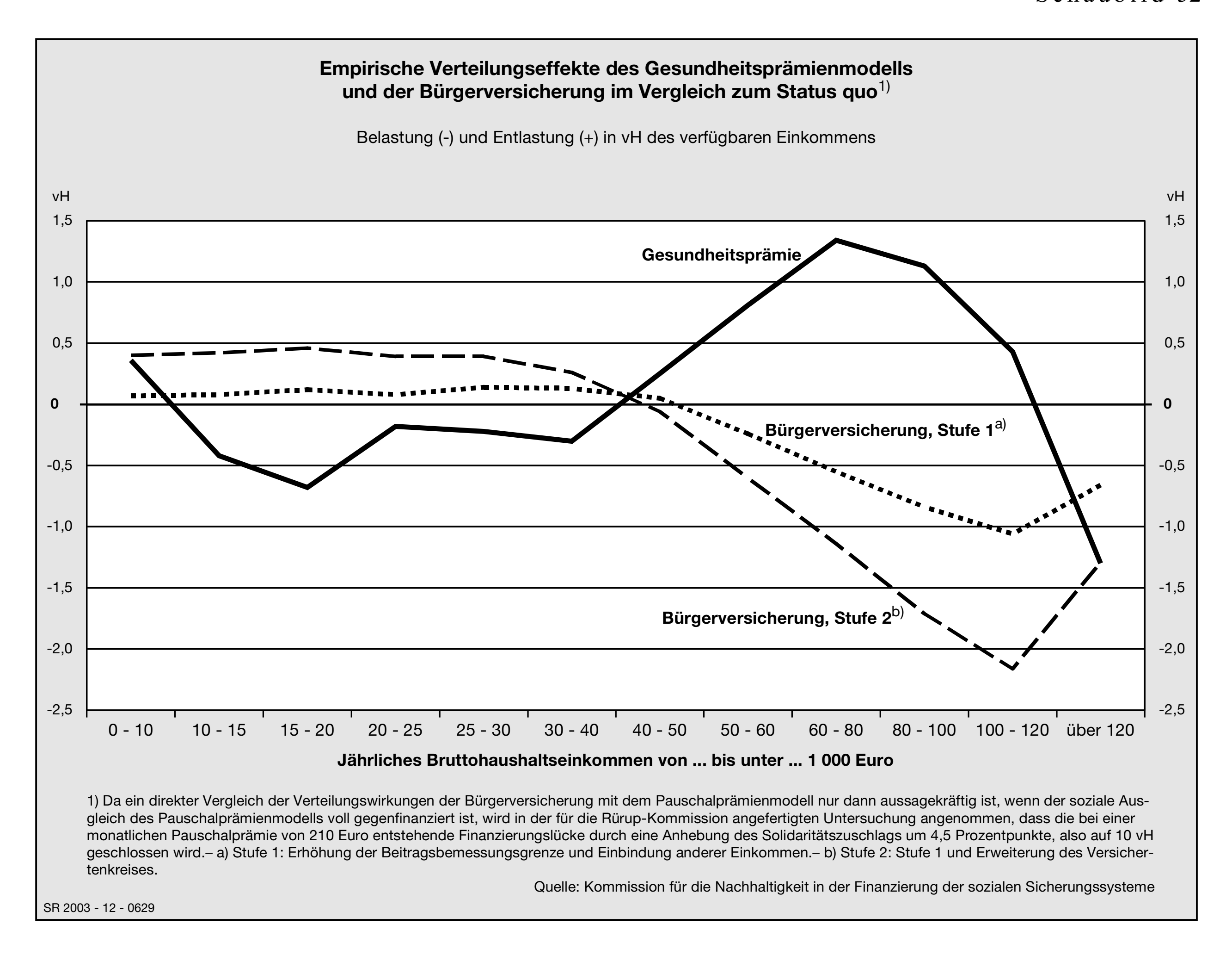


314. Bei der hier dargestellten Analyse der Verteilungswirkungen ergibt sich grundsätzlich das Problem, dass ein Vergleich mit dem Status quo durchgeführt wird, obwohl dieser aufgrund der vorliegenden inkonsistenten Verteilungswirkungen innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung eigentlich keinen adäquaten Vergleichsmaßstab darstellen kann. Außerdem muss bei der Betrachtung der Verteilungseffekte berücksichtigt werden, dass die vorgeschlagene Finanzierung des Zuschussvolumens über die Besteuerung der Arbeitgeberbeiträge bei einer zugrunde gelegten Pauschalprämie von 210 Euro und einem Eigenanteilssatz von 13,3 vH eine Finanzierungslücke in Höhe von 9,8 Mrd Euro offen lässt. Die Schließung dieser Lücke führt ihrerseits zu Verteilungseffekten, die bei einer abschließenden Beurteilung berücksichtigt werden müssen. Wird zum Beispiel zur Schließung der Lücke die Umsatzsteuer erhöht, verstärkt sich der regressive Effekt der Einführung eines Pauschalprämiensystems. Eine Erhöhung des Solidaritätszuschlags dagegen würde die Entlastung der höheren Einkommen mildern und damit die regressive Verteilungswirkung dieses Modells abschwächen. Ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld in Höhe von 4,5 vH würde die maximale Entlastung von Beziehern hoher Einkommen zum Beispiel von über 2 vH auf 1,3 vH des verfügbaren Einkommens reduzieren. Gleichzeitig konterkarierten diese zusätzlichen Finanzierungswege aber die positiven allokativen Wirkungen des Gesundheitsprämienmodells. Muss also eine Finanzierungslücke geschlossen werden, dann sollten deshalb nicht weitere Steuern erhöht, sondern Ausgaben gesenkt werden. Dies kann sowohl durch Ausgabensenkungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung selbst geschehen, die dann zu einer Reduktion der Pauschalprämie und damit des Zuschussvolumens führen, als auch durch Ausgabensenkungen im allgemeinen Staatshaushalt. Die sich daraus ergebenden allokativen Wirkungen dürften vorteilhafter sein als die einer Steuererhöhung. Legt man die vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Reformmaßnahmen zugrunde, muss keine Finanzierungslücke geschlossen werden, weshalb die allokativen Vorteile des Pauschalprämienmodells voll zur Geltung kommen könnten. Freilich führte die gesonderte Absicherung des Zahnersatzes und der privaten Unfälle zu relativen Mehrbelastungen vor allem im unteren Einkommensbereich und ginge damit zu Lasten des Verteilungsziels.

Bürgerversicherung

315. Die so genannte Bürgerversicherung will die Ziele einer Senkung der Lohnnebenkosten, einer geringeren Konjunkturabhängigkeit und einer Stabilisierung der GKV-Finanzen sowie einer größeren Gerechtigkeit

Schaubild 52



durch eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage erreichen. Die Finanzierungsbasis soll durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, die Vergrößerung des Versichertenkreises und durch die Berücksichtigung anderer Einkunftsarten ausgeweitet werden. Insgesamt erwartet man davon kurz- und mittelfristig eine Beitragssatzsenkung um 1,3 Prozentpunkte und langfristig um 2,0 Prozentpunkte.

316. Gemäß dem von der Rürup-Kommission ebenfalls beschriebenen Modell der Bürgerversicherung soll die **Beitragsbemessungsgrenze** von derzeit 3 450 Euro auf 5 100 Euro – die Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung für Westdeutschland – angehoben werden. Dies führt zu zusätzlichen Beiträgen von Personen, deren Einkommen derzeit die Beitragsbemessungsgrenze übersteigt, und zu zusätzlichen Belastungen für deren Arbeitgeber. Für sich genommen ermöglicht die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze gemäß den Ergebnissen eines Mikrosimulationsmodells Beitragssatzsenkungen in Höhe von etwa 0,8 Prozentpunkten.

317. Zudem sollen als Beitragsgrundlage nicht nur die Arbeitnehmereinkommen, sondern auch die **anderen Einkommen** herangezogen werden. So sollen Gewinne aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Arbeit und aus Gewerbebetrieb dem Bruttoeinkommen aus nichtselbständiger Arbeit gleichgestellt und dem vollen Beitragssatz unterworfen werden. Außerdem werden Vermögenseinkommen wie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen herangezogen und verbeitragt. Dabei können von den Vermögenseinkommen die Werbungskosten und von den Kapitaleinkünften zudem der Sparerfreibetrag abgesetzt werden. Ein horizontaler Verlustausgleich zwischen den einzelnen Einkommensarten ist – im Gegensatz zum Einkommensteuerrecht – nicht möglich, so dass ausschließlich positive Einkommen bei der Beitragsfestsetzung berücksichtigt werden.

Die Einbeziehung zusätzlicher Einkommen in die Beitragsbemessungsgrundlage soll der Tatsache Rechnung tragen, dass in der jüngsten Vergangenheit auch die schwache Entwicklung der Einnahmeseite zu den Beitragssatzerhöhungen beigetragen hat (JG 2002 Ziffer 246

und Tabelle 41) und die reine Lohnorientierung eine große Konjunkturabhängigkeit der Beiträge nach sich zieht. Wenn man zudem unterstellt, dass die Krankenversicherung auch eine Umverteilung zwischen Leistungsfähigen (Bezieher höherer Einkommen) und weniger Leistungsfähigen (Bezieher niedriger Einkommen) bewerkstelligen soll, dann ist es konsequent, die Leistungsfähigkeit nicht nur an den Arbeitseinkommen, sondern am Gesamteinkommen festzumachen. Eine Beitragssatzerhöhung würde das gesamte Einkommen belasten, nicht nur das Arbeitseinkommen. Allerdings würde die Heranziehung anderer Einkommen allokative Verzerrungen hervorrufen, da die zusätzlichen Beiträge als Steuer empfunden werden, was Ausweicheffekte wie Kapitalflucht begünstigt. Die finanziellen Effekte einer Einbeziehung weiterer Einkunftsarten werden auf 5,3 Mrd Euro geschätzt, was gut 0,5 Beitragssatzpunkten entspricht. Insgesamt würde die Stufe 1 der Bürgerversicherung, also die Einbeziehung zusätzlicher Einkunftsarten zusammen mit der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, gemäß den Ergebnissen einer empirischen Untersuchung für die Rürup-Kommission eine Beitragssatzreduktion von 1,3 Prozentpunkten ermöglichen.

318. Der dritte – für ihren Namen wesentliche – Bestandteil der Bürgerversicherung ist die Ausweitung des **Versichertenkreises** (Stufe 2). Diese soll zum einen dadurch geschehen, dass weitere Erwerbstätigengruppen, namentlich die Beamten, die Selbständigen und die Landwirte, in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherungspflichtig werden. Die Versicherungspflicht soll sich letztlich auf die gesamte Bevölkerung erstrecken. Zum anderen soll durch Anhebung der Versicherungspflichtgrenze – in einem ersten Schritt auf 5 100 Euro – beziehungsweise Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze ein Wechsel in die Private Krankenversicherung erschwert beziehungsweise ganz verhindert werden. Letzteres würde eine Abschaffung der Privaten Krankenversicherung als Vollversicherung bedeuten und voraussichtlich Verfassungsklagen nach sich ziehen. Die Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze würde aber auch – da die Versicherungspflichtgrenze die Gefahr der Risikoentmischung in sich birgt – eine „offene Flanke“ der Gesetzlichen Krankenversicherung schließen (JG 2000 Ziffer 483 und JG 2002 Ziffer 513).

Mit der Einbeziehung der gesamten Wohnbevölkerung wird sicherlich verbreiteten Gleichbehandlungs- und Gerechtigkeitsvorstellungen genüge getan, indem ein größerer Personenkreis in die mit dem Umlagesystem verbundene implizite Besteuerung einbezogen wird. Die größere intragenerative Gerechtigkeit wird aber mit einer geringeren intergenerativen Gerechtigkeit erkauft, da die Private Krankenversicherung und damit die Kapitaldeckung im Gesundheitssystem zurückgedrängt wird und somit die zukünftig erforderlichen intergenerativen Transfers erhöht werden (JG 2002 Ziffer 513). Dies bedeutet letztlich nichts anderes als eine Lastverschiebung in die Zukunft (JG 2002 Ziffer 524). Gleichwohl könnte die Ausweitung des Versichertenkreises, allerdings aus Gründen des Vertrauensschutzes erst nach einer Übergangszeit, Beitragssatzentlastungen in Höhe von 0,7 Beitragssatzpunkten erbringen. Alleine die Einbeziehung der Beamten in die Gesetzliche Krankenversicherung könnte überschlagsmäßig einen positiven Beitragssatzeffekt von 0,3 Beitragssatzpunkten generieren, weil die Beamten für die Gesetzliche Krankenversicherung im Durchschnitt einkommensmäßig gute Risiken darstellen. Allerdings kann es auch bei der Einbeziehung von Beamten zu verfassungsrechtlichen Problemen kommen.

319. Die **allokativen Effekte** der Bürgerversicherung sind insgesamt kritisch zu beurteilen. Die Arbeitgeberbeiträge könnten zwar um 0,65 bis 1,0 Prozentpunkte reduziert werden, allerdings muss berücksichtigt werden, dass damit nicht für alle Arbeitgeber eine Entlastung in entsprechender Höhe verbunden wäre, da eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf 5 100 Euro für die Arbeitgeber zusätzliche Lohnnebenkosten bedeuten würde. Je nach Beschäftigtenstruktur des einzelnen Unternehmens könnte es sogar zu einer stärkeren Belastung mit Krankenversicherungsbeiträgen kommen.

Der Anteil der Beschäftigten mit einem Einkommen über der derzeitigen Beitragsbemessungsgrenze von 3 450 Euro variiert sehr stark zwischen den Branchen. So beträgt er im Baugewerbe 5,8 vH, im Bereich der Kraftfahrzeugherstellung 26,3 vH, im Kredit- und Versicherungsgewerbe 21,6 vH und im Bereich Datenverarbeitung und Datenbanken 40,9 vH. Im letztgenannten Bereich haben sogar 24,3 vH der Beschäftigten ein Einkommen über 5 100 Euro. Entsprechend kommt es in dieser Branche bei einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze trotz der damit verbundenen Beitragssatzsenkung zu einem Anstieg des durchschnittlichen Monatsbeitrags je Arbeitnehmer.

Die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze führt für einen Arbeitnehmer, dessen Einkommen die bisherige Beitragsbemessungsgrenze übersteigt, zu einer Reduktion des Nettoverdiensts und verursacht die gleichen verzerrenden Wirkungen wie eine Anhebung der Lohnsteuer, da diesen zusätzlichen Beiträgen keine höheren Leistungen gegenüberstehen. Für den betreffenden Arbeitnehmer steigt der Anreiz, in die Private Krankenversicherung zu wechseln. Die Grenzbelastungen sinken durch die Beitragssatzreduktion in den unteren und mittleren Einkommensbereichen zwar leicht, durch die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenze steigen die Grenzbelastungen aber in dem Einkommensbereich mit ohnehin schon sehr hohen marginalen Belastungen auf bis zu 75 vH an (Schaubild 50, Seite 205). Mithin müssen 75 Cent an zusätzlichen Abgaben gezahlt werden, wenn das Arbeitsentgelt um einen Euro steigt, was leistungs- und beschäftigungsfeindliche Wirkungen entfalten dürfte. Zwar erhofft man sich durch die Entlastung der Haushalte mit einer hohen Konsumquote eine Nachfragesteigerung, die zusätzliche Beschäftigung generiert; die zusätzliche Nachfrage fällt aber nicht so hoch aus, wenn die Arbeitnehmer Beiträge auf sonstige Einkünfte zahlen müssen. Zudem könnten nachteilige Wirkungen daraus entstehen, dass Kapitaleinkünfte höher belastet werden und somit die Kapitalflucht begünstigt wird. Selbst wenn andere Einkommen in die Beitragsbemessungsgrundlage einbezogen werden, würden immer noch 95 vH des Beitragsaufkommens aus Arbeitseinkommen gezahlt, so dass etwaige Beitragssatzsteigerun-

gen weiterhin den Faktor Arbeit stark belasten und auch die Konjunkturabhängigkeit der Beitragseinnahmen kaum reduziert wird. Die Beschäftigungsvorteile, die von ihren Befürwortern aus der Bürgerversicherung abgeleitet werden, erweisen sich insgesamt bei näherem Hinsehen als äußerst zweifelhaft.

320. Eine stärkere Resistenz gegen die Auswirkungen der demographischen Entwicklung kann bei der Bürgerversicherung nur insoweit festgestellt werden, als Rentner durch die Einbeziehung anderer Einkommen gegebenenfalls höhere Beiträge zahlen. Der Anstieg des Verhältnisses von Rentnern zu Erwerbstätigen belastet aber tendenziell weiterhin die Einnahmeseite.

321. Ein wesentliches Problem der Bürgerversicherung besteht in ihrer praktischen Umsetzung (JG 2002 Ziffer 519). Vor allem die Einkünfte aus Kapitalvermögen werden schwer zu erfassen sein, erst recht wenn eine Abgeltungssteuer ohne Kontrollmitteilungen eingeführt werden sollte. Es ist nicht klar, welcher Einkommensbegriff der Beitragserhebung zugrunde liegen soll. Teilweise dienen die Gewinne als Beitragsgrundlage, von einigen Einkommen werden Werbungskosten abgezogen und von Kapitaleinkommen zusätzlich der Sparerfreibetrag, was der derzeit gemäß § 240 SGB V praktizierten Ermittlung der beitragspflichtigen Einnahmen von freiwillig Versicherten widerspricht. Von Arbeitseinkommen sind keine Abzüge möglich, womit die Ungleichbehandlung der verschiedenen Einkunftsarten auch in der Bürgerversicherung beibehalten wird. Fraglich ist auch, ob die Krankenkassen oder die Finanzämter die Beiträge einziehen sollen. Vieles spricht für eine Finanzamtslösung, da bei einem Einzug durch die Kassen eine Möglichkeit zur Risikoselektion entstehen könnte: Gute Risiken werden durch eine laxe Kontrolle der Beitragsgrundlage gelockt und schlechte Risiken werden durch eine penible Kontrolle abgeschreckt. Das Problem der Finanzamtslösung besteht darin, dass es eine sehr große Zahl von Versicherten gibt, die nicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet ist. Hier müsste ein Selbstauskunftsverfahren eingeführt werden. Insgesamt würde die Bürgerversicherung tendenziell sehr hohe Inkassokosten hervorrufen, denen ein relativ geringer Beitragssatzeffekt gegenüber stünde.

322. Die Bürgerversicherung hat im Vergleich zum Status quo eine progressive **Verteilungswirkung**: Die Bezieher höherer Einkommen werden hauptsächlich aufgrund der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und aufgrund der Einbeziehung von anderen Einkommensarten eher belastet, für bestimmte Einkommensbereiche durchschnittlich bis über 2 vH des Haushaltsnettoeinkommens; die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen, soweit nur Arbeitseinkommen und gegebenenfalls geringe andere Einkünfte vorhanden sind, werden hauptsächlich aufgrund der Beitragssatzsenkungen geringfügig entlastet (Schaubild 52, Seite 209).

Vergleich des Gesundheitsprämienmodells mit der Bürgerversicherung

323. Ein Vergleich des Gesundheitsprämienmodells mit der Bürgerversicherung zeigt zunächst einen grundsätzlichen Unterschied in der Behandlung der Einkommensumverteilung. In der Bürgerversicherung bleibt die Einkommensumverteilung im Versicherungssystem und wird durch die Einbeziehung anderer Einkommen, die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze sowie die Erweiterung des Versichertenkreises sogar ausgedehnt, gleichzeitig wird die Beitragserhebung aber auch stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert. Im Gesundheitsprämienmodell wird die Einkommensumverteilung aus dem System eliminiert und damit innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung das Äquivalenzprinzip gestärkt.

324. Die hier diskutierten konkreten Ausgestaltungsformen der beiden Modelle weisen in einigen Bereichen ausgeprägte Gegensätzlichkeiten auf. So sind die Verteilungswirkungen fast spiegelbildlich: Personengruppen, die im einen Modell eher belastet werden, werden im anderen Modell entlastet und umgekehrt. Auch in allokativer Hinsicht sind die Effekte entgegengesetzt: Mit der Bürgerversicherung würde der Steuercharakter der Beiträge nicht reduziert, sondern noch ausgebaut. Etwaige Beitragssatzsteigerungen in der Zukunft haben auf das Angebot von Produktionsfaktoren die gleichen Wirkungen wie entsprechende Steuererhöhungen. Die Nachfrage nach Produktionsfaktoren wird durch die Kostensteigerungen gedämpft. Höhere Beitragssätze führen nach wie vor zu höheren Lohnnebenkosten. Höhere Pauschalprämien beeinflussen dagegen grundsätzlich weder das Faktorangebot noch die Faktornachfrage direkt. Solche Einflüsse können höchstens indirekt auftreten, durch das Zuschusssystem, durch höhere Lohnforderungen oder wenn zur Finanzierung des höheren Zuschussbedarfs Steuern erhöht werden müssen. Der Abgabenkeil wird im Pauschalprämienmodell vor allem im mittleren und höheren Einkommensbereich bis zur Beitragsbemessungsgrenze und damit für die Leistungsträger in der Gesellschaft deutlich reduziert, was positive Beschäftigungseffekte zeitigen dürfte. Die Bürgerversicherung dagegen vergrößert für höhere Einkommen den – für die Beschäftigungswirkungen entscheidenden – gesamten Abgabenkeil und erzeugt negative Anreizeffekte.

325. Die mit den beiden Modellen verbundenen unterschiedlichen Verzerrungswirkungen spiegeln sich in den zu erwartenden Beschäftigungseffekten wider, die mit der Einführung der Modelle verbunden wären. So führt die Umstellung des Finanzierungssystems der Gesetzlichen Krankenversicherung auf Pauschalprämien in einem makroökonomischen Simulationsmodell, je nachdem wie der soziale Ausgleich finanziert wird und ob eine offene oder geschlossene Volkswirtschaft betrachtet wird, zu einer Beschäftigungszunahme zwischen 2,4 vH und 3,6 vH (Kasten 8, Seite 212). Eine Bürgerversicherung dagegen ist mit einem deutlichen Beschäftigungsrückgang von bis 3,0 vH verbunden. Wie erwartet wirkt vor allem die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und die Einbeziehung von Vermögenseinkommen in die Bemessungsgrundlage besonders beschäftigungsfeindlich. Wenngleich die Ergebnisse des Simulationsmodells in quantitativer Hinsicht nicht eins zu eins auf die Realität übertragen werden können, ist die Tendenz doch eindeutig: Die Pauschalprämie erhöht die Beschäftigung, die Bürgerversicherung verringert die Beschäftigung.

Kasten 8

Simulationsanalyse der Beschäftigungseffekte des Pauschalprämienmodells und der Bürgerversicherung

Für eine erste Abschätzung der makroökonomischen Auswirkungen einer Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung über Pauschalprämien einerseits und einer Bürgerversicherung andererseits wird ein von Auerbach und Kotlikoff entwickeltes und anschließend von Fehr und Jess erweitertes Simulationsmodell herangezogen. Dabei handelt es sich um ein makroökonomisches intertemporales Gleichgewichtsmodell mit überlappenden Generationen. Das Modell kann Verhaltensreaktionen der Wirtschaftssubjekte erfassen, und es ist so konstruiert, dass es die institutionellen Gegebenheiten des deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystems sowie des demographischen Wandels in Deutschland abbildet. Trotzdem sind teilweise stark vereinfachende Annahmen notwendig, weshalb die erzeugten quantitativen Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden müssen, die qualitativen Aussagen können aber als robust gelten.

Das Modell

Auf der Haushaltsseite werden die Entscheidungen der privaten Haushalte über ein Lebenszyklus-Modell erklärt. Die Haushalte unterscheiden sich hinsichtlich des Geburtsjahres. In jeder Periode wird eine neue Generation geboren. Innerhalb einer Generation werden die Haushalte in drei (Lebens-)Einkommensklassen unterteilt und jeweils zwischen Arbeitnehmern, Beamten und Selbständigen unterschieden. Für Personen mit hohen Einkommen wird – in Übereinstimmung mit der Realität – unterstellt, dass sie eine längere Lebenserwartung haben als Personen mit niedrigem Einkommen. Zwischen dem Basisjahr 2002 und dem Jahr 2100 steigt die Lebenserwartung von durchschnittlich 78 Jahre auf 84 Jahre. Die Konsum-, Spar- und Arbeitsangebotsentscheidungen werden modellendogen über nutzenmaximierendes Verhalten erklärt. Der Alterskonsum wird aus der Auflösung von Ersparnissen, aus Kapitaleinkünften und Renteneinkommen finanziert. Das Produktivitätsprofil eines Arbeitnehmers wird exogen so festgelegt, dass es im Zeitablauf zunächst zunimmt, ab einem bestimmten Alter dann aber abnimmt. Im Unternehmensbereich wird von einem repräsentativen Unternehmen ausgegangen, dessen Marktwert maximiert wird. Dabei verursachen die Investitionen Anpassungskosten, die sich in Form von Outputverlusten niederschlagen. Die Investitionsentscheidungen folgen der von Tobin entwickelten Q-Theorie.

Es wird eine Einkommensteuer erhoben, die sich aus einer Lohnsteuer und einer Kapitaleinkommensteuer zusammensetzt. Auf das zu versteuernde Lohneinkommen wird der Einkommensteuertarif des Jahres 2005 angewendet. Die Kapitaleinkommen werden mit einem einheitlichen Grenzsteuersatz belegt. Auf die Einkommensteuerschuld wird ein Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 vH erhoben. Mit den Steuereinnahmen werden Ausgaben für öffentliche Konsumgüter und Transfers an die privaten Haushalte finanziert. Der Budgetausgleich erfolgt über eine Konsumsteuer. In der Ausgangssituation (Status quo) wird zwischen Gesetzlicher Krankenversicherung und Privater Krankenversicherung unterschieden. In der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze vom Lohneinkommen abhängig. Die Private Krankenversicherung erhebt Pauschalbeiträge, die den Gesundheitsausgaben je Versicherten entsprechen. Die Bildung von Alterungsrückstellungen wird vernachlässigt. Für Beamte wird unterstellt, dass der Staat mit seinen Beihilfezahlungen 70 vH der Gesundheitsausgaben für Beamte abdeckt, weshalb die Beamten nur 30 vH ihrer Gesundheitsausgaben als Kopfpauschale tragen müssen. Es wird angenommen, dass – wegen der günstigeren Risikostruktur und aufgrund von Anreizeffekten zum Beispiel durch Beitragsrückerstattungen – die Gesundheitsausgaben je Selbständigen um 20 vH niedriger liegen als für Beamte und Arbeitnehmer. Zudem sind die Gesundheitsausgaben sowohl der Privaten Krankenversicherung als auch der Gesetzlichen Krankenversicherung altersabhängig, wobei ein aus den Daten des Risikostrukturausgleichs ermitteltes Ausgabenprofil zugrunde gelegt wird. Ferner wird angenommen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben um 0,7 vH jährlich bis zum Jahr 2050 zunehmen.

Flexible Preise sorgen dafür, dass in jeder Periode alle Märkte geräumt sind. Um das hier nur skizzierte dynamische Makromodell numerisch zu lösen, müssen funktionale Formen für Nutzen- und Produktionsfunktionen angenommen und Parameterwerte spezifiziert werden. Die Parameterwerte werden dabei so gewählt, dass das dynamische Simulationsmodell ein Ausgangsgleichgewicht erzeugt, welches die Verwendungsstruktur des Sozialprodukts und die im Modell erfassten Steuern, Ausgaben und Beitragseinnahmen des Jahres 2002 einigermaßen realistisch nachbildet. Aufgrund der unterstellten demographischen Entwicklung verändert sich die Modellökonomie in den Jahren nach 2002. Das Referenzszenario für die Auswirkungen der nachfolgend simulierten Reformen der Gesetzlichen Krankenversicherung ist daher ein Entwicklungspfad der Volkswirtschaft zwischen dem Jahr 2002 und dem künftigen langfristigen Gleichgewicht. In diesem Basisszenario steigt der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung im Modell der geschlossenen Volkswirtschaft von 13,5 vH im Jahr 2002 über 13,9 vH im Jahr 2005 auf 16,9 vH im Jahr 2030 und erreicht sein Maximum im Jahr 2050 mit 20,8 vH. Im Modell der offenen Volkswirtschaft steigt der Beitragssatz von 12,7 vH im Jahr 2002 auf 18,5 vH im Jahr 2030 und liegt bei 22,8 vH im Jahr 2050. Damit unterschätzt das Modell im Basisjahr den tatsächlichen Beitragssatz in der Gesetzlichen Krankenversicherung etwas, stimmt aber hinsichtlich des erwarteten zukünftigen Beitragssatzanstiegs mit anderen Prognosen in etwa überein (Enquête-Kommission Demographischer Wandel, 2002, S. 191 f.).

Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung über eine Pauschalprämie

Es wird angenommen, dass die Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung nun anstatt der einkommensabhängigen Beiträge pauschale Gesundheitsprämien entrichten müssen, die den durchschnittlichen Gesundheitsausgaben je Versicherten entsprechen. Zudem wird angenommen, dass der bisherige Arbeitgeberbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung als Bruttolohn an die Versicherten ausgezahlt und entsprechend versteuert wird. Die Pauschalprämie liegt im Modell im Jahr 2005 bei 228 Euro und steigt aufgrund der demographischen Entwicklung bis auf 348 Euro im Jahr 2050 an. Hinsichtlich des sozialen Ausgleichs werden drei unterschiedliche Fälle betrachtet. Im Fall I wird davon ausgegangen, dass es keinen steuerfinanzierten Zuschuss zu den Pauschalprämien gibt. Im Fall II wird ein über die Zeit konstanter Eigenanteilssatz von 13,3 vH des Bruttoarbeitseinkommens unterstellt. Der Staat zahlt einen Zuschuss in Höhe der Differenz zwischen Pauschalprämie und Eigenanteil. Im Fall III wird angenommen, dass der Eigenanteilssatz im gleichen Maße steigt wie der Beitragssatz in der Basissimulation. Zudem werden im Fall einer Zuschussgewährung verschiedene Varianten zur Schließung der Finanzierungslücke betrachtet: eine Konsumsteuerfinanzierung sowie die Finanzierung über die Anhebung des Solidaritätszuschlags um 5 Prozentpunkte. Schließlich werden Simulationen sowohl im Modell der offenen als auch der geschlossenen Volkswirtschaft durchgeführt.

Die größten Beschäftigungseffekte ergeben sich in dem Fall, in dem keine Prämienzuschüsse gezahlt werden, da hier die verzerrenden Wirkungen der GKV-Beiträge vollständig beseitigt sind (Tabelle 43). Aufgrund der gestiegenen Grenzproduktivität des Kapitals erhöhen sich die Investitionen und der Kapitaleinsatz stetig. Da auch der gesamtwirtschaftliche Konsum mittelfristig um über 10 vH ansteigt, kann der Konsumsteuersatz stetig gesenkt werden. Werden Zuschüsse an die Bezieher niedriger Einkommen bezahlt, dann wird aufgrund des Eigenanteilssatzes in diesem Bereich das Arbeitsangebot der Haushalte wieder verzerrt. Zudem muss zur Finanzierung der Prämienzuschüsse die Konsumsteuer beziehungsweise der Solidaritätszuschlag erhöht werden, was ebenfalls Verzerrungen verursacht. Zusammengenommen fallen die positiven Beschäftigungseffekte entsprechend geringer aus als im Fall ohne Prämienzuschüsse (Fall I) und auch die Kapitalakkumulation ist geringer. Bei konstantem Eigenanteilssatz (Fall II) gehen die positiven Beschäftigungseffekte im Zeitverlauf zurück, da die Pauschalprämie über die Zeit ansteigt, entsprechend der Zuschussbetrag größer wird und damit der Finanzierungsbedarf steigt. So beträgt im Modell das Zuschussvolumen 1,9 vH des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2005 und im Jahr 2050 schon 5,6 vH. Geht man von einem in der Zeit ansteigenden Eigenanteilssatz aus (Fall III), dann sind die Finanzierungserfordernisse geringer – das Zuschussvolumen beträgt im Jahr 2050 nur 3,1 vH des Bruttoinlandsprodukts –, weshalb die Beschäftigungseffekte höher ausfallen als bei einem konstanten Eigenanteilssatz. In der offenen Volkswirtschaft ist der Zinssatz nicht variabel, die Humankapitalausstattung ist geringer, weshalb mittelfristig im Vergleich zur geschlossenen Volkswirtschaft mehr Arbeit angeboten und weniger konsumiert wird.

Tabelle 43

Beschäftigungseffekte des Pauschalprämienmodells im Vergleich zur Basissimulation[1)]

Jahr	Geschlossene Volkswirtschaft				Offene Volkswirtschaft	
	Fall I	Fall II		Fall III	Fall II	Fall III
	ohne Zuschuss	mit Zuschuss				
		Konsumsteuer[2)]	Solidaritätszuschlag[3)]		Solidaritätszuschlag[3)]	
2005	5,0	3,6	2,9	3,3	2,4	1,7
2010	4,8	2,6	2,0	3,2	1,3	2,0
2020	3,2	1,2	0,5	1,3	3,3	3,8
2035	4,7	2,2	1,4	3,3	2,2	6,2
2050	5,5	2,7	1,8	4,1	1,7	6,7
2100	5,6	2,4	1,5	4,8	-0,5	2,6

1) Veränderung der Beschäftigung im Vergleich zum Entwicklungspfad der Volkswirtschaft ohne Änderung des GKV-Finanzierungssystems in vH. Fall I: kein Prämienzuschuss, Eigenanteilssatz 100 vH; Fall II: fester Eigenanteilssatz in Höhe von 13,3 vH; Fall III: variabler Eigenanteilssatz, er steigt ausgehend von 13,3 vH im gleichen Maße wie der Beitragssatz in der Basissimulation. - 2) Die Finanzierungslücke wird durch eine Konsumsteuererhöhung geschlossen. - 3) Die Finanzierungslücke wird durch eine Erhöhung des Solidaritätszuschlags geschlossen.

Einführung einer Bürgerversicherung

Der Übergang zur Bürgerversicherung wird schrittweise simuliert. Im ersten Schritt werden Beamte und Selbständige in die Gesetzliche Krankenversicherung einbezogen, das heißt, sie zahlen anstatt ihrer Kopfpauschalen nun einkommensabhängige Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Im zweiten Schritt wird zusätzlich die Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung erhöht. Im dritten Schritt werden darüber hinaus Vermögenseinkommen in die Beitragsbemessungsgrundlage einbezogen. Aus technischen Gründen wird dabei ein fixer Beitragssatz in Höhe von 8 vH unterstellt und die Beitragsbemessungsgrenze vernachlässigt. Insofern kann es vor allem bei hohen Einkommen dazu kommen, dass die Beitragsbemessungsgrenze durch die Lohneinkommen schon gänzlich oder nahezu ausgeschöpft ist, trotzdem aber noch Vermögenseinkommen verbeitragt werden, die Belastung also größer ausfällt. Dies wird allerdings durch den unterstellten vergleichsweise niedrigen Beitragssatz zumindest teilweise gemildert. Die Auswirkungen der beiden ersten Schritte werden im Modell der geschlossenen Volkswirtschaft betrachtet. Da die Verbeitragung von Vermögenseinkommen wiederum aus technischen Gründen nicht in der geschlossenen Volkswirtschaft simuliert werden kann, werden die Schritte 2 und 3 in der offenen Volkswirtschaft vorgenommen.

Da die Beamten und Selbständigen in einer Bürgerversicherung „verzerrende Beiträge“ zahlen müssen, reduziert sich das Arbeitsangebot dieser Personengruppe (Tabelle 44). Die Beschäftigung sinkt, damit vermindert sich die Kapitalproduktivität und das Investitionsniveau. Es findet folglich ein Kapitalabbau statt. Kurzfristig führt der Rückgang des Arbeitsangebots auf dem Arbeitsmarkt zunächst zu steigenden Löhnen, mit der Zeit schlägt jedoch der gesunkene Kapitaleinsatz durch, und es kommt zu einer Reduktion des Bruttolohns. Insgesamt kann kurz- und mittelfristig mit der Einbeziehung von Beamten und Selbständigen eine Beitragssatzsenkung von 0,6 Prozentpunkten erzielt werden. Wird zusätzlich die Beitragsbemessungsgrenze angehoben (Schritt 2), kommt es zu einer starken Reduktion des Arbeitsangebots, weil die Grenzbelastungen enorm ansteigen. Die Beschäftigung und damit die Beitragsgrundlage sinken, so dass diese Maßnahme keine weiteren Beitragssatzsenkungen erzeugen kann. Die zusätzliche Einbeziehung von Vermögenseinkommen in die Beitragsbemessungsgrundlage verschärft noch einmal die negativen Beschäftigungseffekte, weil infolge des niedrigeren Nettozinssatzes der Wert der Humankapitalausstattung steigt. Dieser Vermögenseffekt veranlasst die Haushalte zu einer Ausweitung des Konsums und einer Reduktion des Arbeitsangebots. Allerdings kommt es zu Beitragssatzsenkungen, die mittelfristig leicht positiv auf die Beschäftigung wirken.

Tabelle 44

Beschäftigungseffekte der Bürgerversicherung im Vergleich zur Basissimulation[1)]

Jahr	Geschlossene Volkswirtschaft		Offene Volkswirtschaft	
	Schritt 1	Schritt 2	Schritt 2	Schritt 3
	Einbeziehung der Beamten und Selbständigen	Schritt 1 + Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze	Schritt 1 + Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze	Schritt 2 + Einbeziehung von Vermögenseinkommen
2005	-0,8	-2,3	-1,9	-3,0
2010	-0,8	-2,5	-2,6	-3,2
2020	-0,8	-3,0	-0,2	0,2
2035	-0,8	-3,5	-4,7	-2,8
2050	-0,8	-3,7	-5,1	-3,7
2100	-0,9	-3,0	-3,6	-3,3

1) Veränderung der Beschäftigung im Vergleich zum Entwicklungspfad der Volkswirtschaft ohne Änderung des GKV-Finanzierungssystems in vH.

Literatur

Auerbach, A. J. und L. J. Kotlikoff (1987) *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge.
Fehr, H. (1999) *Welfare Effects of Dynamic Tax Reforms*, Tübingen.
Deutscher Bundestag (2002) *Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“*, Bundestagsdrucksache 14/8800 vom 28. März 2002.

326. Die diskutierten Ausgestaltungsvarianten der beiden Konzepte unterscheiden sich schließlich auch im Hinblick auf den versicherten Personenkreis sowie im Hinblick auf das Verhältnis von Gesetzlicher Krankenversicherung zur Privaten Krankenversicherung und damit in der Behandlung der Versicherungspflichtgrenze (Friedensgrenze). Diese Grenze birgt immer die Gefahr in sich, dass niedrige Gesundheitsrisiken sich dem sozialen Ausgleich innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung entziehen und damit tendenziell eine Risikoentmischung hervorrufen. Die Bürgerversicherung löst dieses Problem, indem sie die Versicherungspflichtgrenze beseitigt. Dadurch und durch die Einbeziehung von Beamten und Selbständigen wird die Private Krankenversicherung in ihrer bisherigen Form abgeschafft und damit einhergehend die demographieresistentere Kapitaldeckung im Gesundheitssystem geschwächt. Diese Beeinträchtigung der Kapitaldeckung lehnt der Sachverständigenrat ab (JG 2002 Ziffer 513) und befürwortet daher das hier diskutierte Pauschalprämienmodell, in dem weiterhin eine Versicherungspflichtgrenze vorgesehen ist. Grundsätzlich ist aber auch in einem Pauschalprämiensystem die Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze und eine Einbeziehung der gesamten Wohnbevölkerung möglich. Der konstitutive und im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte entscheidende Unterschied zwischen den beiden Modellen ist mithin die Art der Beitragsbemessung und die Behandlung der Einkommensumverteilung.

327. Zusätzliche Verwaltungskosten sind bei beiden Modellen zu erwarten. Im Gesundheitsprämienmodell muss die Zuschussberechtigung überprüft und die Zuschussauszahlung organisiert werden. Bei der Einkommensermittlung stößt man dabei auf ähnliche Probleme wie bei der Bürgerversicherung. Allerdings ist der Personenkreis, für den das Gesamteinkommen ermittelt werden muss, kleiner als bei der Bürgerversicherung. Derzeit dürften etwa 20 Millionen Personen in einem Gesundheitsprämienmodell zuschussberechtigt sein. In der Bürgerversicherung wären dagegen die beitragspflichtigen Einkommen von bis zu 60 Millionen Personen zu ermitteln. Hinzu kommt, dass in den beiden Systemen die „Beweislast“ gleichsam umgekehrt ist: In der Bürgerversicherung müssen die Krankenkassen beziehungsweise das Finanzamt daran interessiert sein, die beitragspflichtigen Einkommen vollständig zu ermitteln. Im Gesundheitsprämienmodell dagegen muss der Versicherte nachweisen, dass er zuschussberechtigt ist.

328. Letztlich hängt die Beurteilung der beiden Systeme von der Gewichtung der allokativen Wirkungen und der Verteilungswirkungen beziehungsweise von der Gewichtung des Äquivalenzprinzips und des Leistungsfähigkeitsprinzips ab und damit von einem Werturteil. Der Sachverständigenrat sieht vor allem in den tendenziell günstigeren Beschäftigungswirkungen des Gesundheitsprämienmodells und auch darin, dass aufgrund der Orientierung am Äquivalenzprinzip Umverteilungsanliegen in das Steuer- und Transfersystem verlagert werden, wo sie zielgenauer realisiert werden können, die entscheidenden Vorteile. Gegen beide Systeme spricht, dass sie keine wirklichen Lösungen für die zu erwarteten Beitragssteigerungen aufgrund der demographischen Entwicklung und des medizinisch-technischen Fortschritts liefern. Hier kann letztlich nur eine stärkere Kapitaldeckung Linderung verschaffen. Denn die Kapitaldeckung ist dazu geeignet, die Lasten der demographischen Entwicklung gleichmäßiger über die Generationen zu verteilen (JG 2002 Ziffer 524). Dabei muss diese Kapitaldeckung aber nicht unbedingt in Form von Alterungsrückstellungen innerhalb der derzeitigen Privaten Krankenversicherung aufgebaut werden. Das, was die Private Krankenversicherung derzeit im Wesentlichen leistet, nämlich die Abdeckung des durchschnittlichen „Alterungsrisikos“ beziehungsweise die Absicherung gegen demographiebedingte Prämiensteigerungen, könnte auch außerhalb der Krankenversicherung in Form einer privaten oder betrieblichen kapitalgedeckten Altersvorsorge bewerkstelligt werden. Ähnliches gilt für die Bewältigung der Kosten des medizinisch-technischen Fortschritts. Wenn die Kapitaldeckung im Bereich des Altersvorsorgesparens erfolgen würde, müsste man die Versicherungspflichtgrenze zur Diskussion stellen.

Mischformen

329. In der Diskussion standen auch zahlreiche angebliche und tatsächliche Mischformen zwischen Gesundheitsprämienmodell und Bürgerversicherung. Der Vorschlag, die Private Krankenversicherung in den Risikostrukturausgleich (RSA) einzubeziehen und damit den „Sozialausgleich über alle Bürger auszudehnen“ ist ein alter Vorschlag, der nun mit dem Etikett Bürgerversicherung versehen wird. Ein Vorteil kann darin gesehen werden, dass die Gesetzliche Krankenversicherung und die Private Krankenversicherung nebeneinander bestehen bleiben könnten und dass die Einbeziehung der Privaten Krankenversicherung in den Finanzkraftausgleich und gegebenenfalls auch in den Finanzbedarfsausgleich

des RSA das Problem der Risikoentmischung für die Gesetzliche Krankenversicherung abschwächen würde. Die Private Krankenversicherung müsste allerdings ihre Prämienkalkulation in der bisherigen Form aufgeben. Ein Teil der PKV-Prämie würde dann den Charakter einer Steuer aufweisen. Zudem ist die Einbeziehung der PKV-Versicherten in den Finanzkraftausgleich mit praktischen Schwierigkeiten verbunden, da die privaten Krankenversicherungen keine Informationen über die Einkommensverhältnisse ihrer Versicherten haben.

330. Eine wirkliche Mischform zwischen den hier diskutierten Modellen der Bürgerversicherung und der Gesundheitsprämie stellt der Vorschlag dar, dass in einem Pauschalprämienmodell der soziale Ausgleich nicht in das Steuer- und Transfersystem verlagert wird, sondern im GKV-System verbleibt. Die etwa 28 Mrd Euro, die für den sozialen Ausgleich bei einer Pauschalprämie von 210 Euro aufgewendet werden müssten, könnten durch einen einkommensproportionalen Beitrag finanziert werden. Bei Beibehaltung der derzeitigen Beitragsbemessungsgrundlage und des derzeitigen Versichertenkreises der Gesetzlichen Krankenversicherung würde der Beitragssatz für den sozialen Ausgleich, der nichts anderes als eine „Krankenversicherungssteuer“ wäre, rund 3 vH betragen. Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass die Zuschüsse nicht aus dem Steueraufkommen aufgebracht werden müssen und damit der Haupteinwand gegen das Pauschalprämienmodell, nämlich dass das Zuschussvolumen in Zeiten knapper Kassen als „Manövriermasse“ verwendet werden kann, nicht mehr greift. Positiv ist weiterhin, dass in einem solchen Modell die im GKV-System enthaltene Einkommensumverteilung transparent gemacht wird. Will man die beitragsfreie Mitversicherung der nicht-erwerbstätigen Ehegatten ebenfalls beibehalten, könnte in gleicher Weise ein zusätzlicher Beitragssatz zu deren Finanzierung erhoben werden, was auch diese Umverteilungskomponente im System offensichtlich machen würde. Als weiteren Vorteil könnte man auch sehen, dass die regressiven Verteilungseffekte eines Pauschalprämienmodells im Vergleich zum Status quo abgemildert würden. Die Nachteile dieses Modells bestehen darin, dass das Äquivalenzprinzip in der GKV nur teilweise gestärkt wird und der Steuercharakter der GKV-Beiträge nur partiell reduziert würde. Die Reduktion der Grenzbelastungen fände in einem geringeren Ausmaß statt als im „reinen“ Pauschalprämiensystem, so dass insgesamt die positiven Beschäftigungseffekte dieses Mischsystems geringer ausfielen.

331. Da in dem von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Gesundheitsprämienmodell der bisherige Arbeitgeberbeitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung als Bruttolohn ausgezahlt wird, werden die Arbeitskosten von den Gesundheitskosten abgekoppelt und steigende GKV-Beiträge gehen nicht mit steigenden Arbeitskosten einher. Damit ist dieses Gesundheitsprämienmodell keineswegs gleichzusetzen mit einem GKV-System, in dem die Arbeitgeberbeiträge eingefroren beziehungsweise nach oben gedeckelt werden und Beitragssatzsteigerungen nur noch von den Versicherten getragen werden müssen. Durch das – auch von der Kommission „Soziale Sicherheit“ (Herzog-Kommission) geforderte – Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags werden zwar die Lohnnebenkosten in diesem Bereich fixiert, am Abgabenkeil zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn ändert dies indes nichts. Da die Höhe des Abgabenkeils und nicht seine Aufteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Beschäftigungswirkungen die wesentliche Rolle spielt, können von einem Einfrieren des Arbeitgeberanteils nur geringe positive Beschäftigungseffekte erwartet werden.

2. Rentenversicherung: Vor einer Fortentwicklung der Rentenreform 2001

Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung

332. Die Einnahmen der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sind in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 um 2,9 vH gestiegen. Bei unveränderter Beitragsgrundlage generierte die Erhöhung des Beitragssatzes von 19,1 vH auf 19,5 vH Beitragsmehreinnahmen in Höhe von 2,1 vH. Damit zeigt sich, dass sich die Einnahmebasis nur schwach entwickelt hat; die beitragspflichtigen Einkommen sind um rund 0,8 vH gestiegen, wobei hier die diskretionäre Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze eine wesentliche Rolle gespielt hat. Die Einnahmeentwicklung lässt sich mit der schwachen konjunkturellen Lage und der damit verbundenen höheren Arbeitslosigkeit erklären. Aber auch die Beitragsfreiheit der im Rahmen der geförderten betrieblichen Altersvorsorge umgewandelten Entgeltanteile dämpfte die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung in diesem Jahr um rund 300 Mio Euro. Zudem belastete die verschärfte Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe die Einnahmeseite ebenfalls mit 300 Mio Euro (Ziffer 229). Die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung stiegen in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 um 2,2 vH. Dies ist zum einen durch die Rentenanpassung des letzten Jahres und durch Netto-Rentenzugänge in Höhe von 1 vH begründet. Im zweiten Halbjahr wirkte sich die Rentenanpassung vom 1. Juli 2003 in Höhe von 1,04 vH in Westdeutschland und 1,19 vH in den neuen Bundesländern weiter ausgabensteigernd aus. Ferner führte die Anhebung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung der Rentner zu Mehrausgaben von rund 300 Mio Euro.

333. Insgesamt hätte die angespannte finanzielle Situation eine Beitragssatzanhebung auf 20,3 vH für das Jahr 2004 erforderlich gemacht. Doch auch in diesem Jahr wurden Maßnahmen ergriffen, die einen solchen Anstieg verhindern sollten. Dies nicht nur deshalb, weil von der Anhebung der Beitragssätze und der mit ihr verbundenen Erhöhung der Lohnnebenkosten beschäftigungsschädigende Wirkungen ausgehen können, sondern auch, weil eine Beitragssatzerhöhung nach § 213 SGB VI automatisch zu einem höheren Bundeszuschuss führt, was in Anbetracht der angespannten finanziellen Situation des Bundes vermieden werden sollte.

So führt nach einer Faustregel eine Anhebung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,1 Prozentpunkte zu Mehrausgaben des Bundes in Höhe von 200 Mio Euro. Auch war zur Entlastung des Bundeshaushalts zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung zunächst eine Reduktion des Bundeszuschusses im Jahr 2004 um 2 Mrd Euro vereinbart. In Anbetracht der prekären finanziellen Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde dieser Plan allerdings im Oktober fallengelassen und stattdessen von der Bundesregierung beschlossen, dass im kommenden Jahr 1 Mrd Euro von allen Ressorts in Form einer globalen Minderausgabe und weitere 1 Mrd Euro in Form von Subventionsabbau aufgebracht werden müssen.

Die Zahlungen des Bundes (ohne Arbeitgeberbeiträge für Arbeiter und Angestellte des Bundes) an die Gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2003 beliefen sich auf rund 77,3 Mrd Euro, was etwa 39 vH der Rentenausgaben entspricht. Der ***allgemeine Bundeszuschuss*** *wird seit der Rentenreform 1957 gezahlt und betrug im Jahr 2003 knapp 28,8 Mrd Euro. Er wird gemäß § 213 Absatz 2 SGB VI entsprechend der Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer des vorangegangenen Jahres sowie gemäß der Veränderung des Beitragssatzes fortgeschrieben. Damit eine durch zusätzliche Bundeszuschüsse induzierte Beitragssatzsenkung keine Reduktion des Bundeszuschusses erzeugen kann, wird dabei die Veränderung eines fiktiven Beitragssatzes betrachtet, der sich ohne Berücksichtigung des zusätzlichen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags ergeben würde. Zur Beitragssatzstabilisierung in der Gesetzlichen Rentenversicherung wird seit dem 1. April 1998 ein* ***zusätzlicher Bundeszuschuss*** *gezahlt, der aus dem Aufkommen der damals vorgenommenen Erhöhung des Normalsatzes der Umsatzsteuer (von 15 vH auf 16 vH) aufgebracht wird. Er betrug im Jahr 2003 rund 17,3 Mrd Euro und wird seit dem Jahr 2000 gemäß der Entwicklung der Steuern vom Umsatz angepasst. Im zusätzlichen Bundeszuschuss ist seit Einführung der ökologischen Steuerreform ein* ***Erhöhungsbetrag*** *enthalten. Dieser wird aus dem Aufkommen der Ökosteuer entrichtet und betrug im Jahr 2003 rund 9,5 Mrd Euro. Der Bund zahlt zudem seit dem 1. Juni 1999* ***Beiträge für Kindererziehungszeiten*** *an die Gesetzliche Rentenversicherung, die sich auf 11,9 Mrd Euro im Jahr 2003 beliefen. Die Zahlungen werden nach § 177 SGB VI jährlich gemäß den Veränderungen der Bruttolohn- und -gehaltssumme, des Beitragssatzes und der Anzahl der unter Dreijährigen angepasst. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung werden sie als Beitragszahlungen und nicht als Bundeszuschuss gebucht. Außerdem zahlte der Bund gemäß § 215 SGB VI im Jahr 2003 zum Defizitausgleich 7,3 Mrd Euro an die Knappschaftliche Rentenversicherung. Auch wurden im Jahr 2003 gemäß § 287e SGB VI Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in den neuen Bundesländern in Höhe von 7,8 Mrd Euro fällig. Ferner leistete der Bund in diesem Jahr infolge des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG) Zahlungen in Höhe von 2,5 Mrd Euro an die Gesetzliche Rentenversicherung (JG 2002 Ziffer 298). Schließlich fielen noch sonstige Zuschüsse in Höhe von rund 1,7 Mrd Euro an, darunter zum Beispiel die Zuschüsse zu den Beiträgen der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen in Höhe von rund 0,8 Mrd Euro.*

Um den Beitragssatz stabil zu halten, mussten im Rentenversicherungssystem 8 Mrd Euro eingespart werden. Konkret wurde beschlossen, die Rentenanpassung des Jahres 2004 auszusetzen. Dies soll zu Einsparungen von 1 Mrd Euro im Jahr 2004 führen. Zudem soll der Beitrag zur Pflegeversicherung in Höhe von 1,7 vH des Rentenzahlbetrags nicht mehr hälftig von Rentnern und Rentenversicherungsträgern, sondern ab 1. April 2004 allein von den Rentnern aufgebracht werden. Damit kommt es im Jahr 2004 faktisch zu einer Nettorentensenkung um 0,85 vH. Die Gesetzliche Rentenversicherung wird daduch um rund 1,2 Mrd Euro entlastet. Ferner sollen die erwarteten Beitragssatzsenkungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung schneller als bisher zu Minderausgaben der Rentner und der Rentenversicherungsträger führen. Deshalb wird der Beitragssatz zur Krankenversicherung der Rentner beginnend mit dem 1. April 2004 monatlich – und nicht nur einmal im Jahr am 1. Juli – angepasst, sofern eine Änderung des jeweiligen allgemeinen Beitragssatzes der Krankenkasse drei Monate vor diesem Zeitpunkt eingetreten ist. Dies kann im Jahr 2004 Entlastungen für die Gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von 0,5 Mrd Euro bringen. Indem man ab 1. April 2004 die Auszahlung der Altersbezüge an Zugangsrentner vom jeweiligen Monatsanfang auf das Monatsende verschiebt, sollen im Jahr 2004 weitere 0,5 Mrd Euro gespart werden. Schließlich hat man auch in diesem Jahr die Schwankungsreserve als Manövriermasse zur Beitragssatzstabilisierung genutzt. Die Mindestschwankungsreserve soll noch weiter von derzeit 0,5 auf nun 0,2 Monatsausgaben reduziert werden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Liquiditätshilfen des Bundes im Rahmen der Bundesgarantie des § 214 Absatz 1 SGB VI in Anspruch genommen oder einzelne Monatsraten der Bundeszuschüsse vorgezogen werden müssen und damit die Abhängigkeit vom Bundeshaushalt steigt (JG 2002 Ziffer 230). Eine Monatsausgabe entspricht derzeit knapp 16 Mrd Euro, weshalb etwa 4,8 Mrd Euro frei werden würden. Mittelfristig soll die Schwankungsreserve nach dem erklärten Willen der Bundesregierung aber zu einer „Nachhaltigkeitsrücklage“ aufgebaut werden. Allerdings dürfte es politisch nur schwer durchsetzbar sein, mögliche Beitragssatzsenkungen deshalb nicht vorzunehmen, weil eine Nachhaltigkeitsrücklage aufgebaut werden soll.

Die ***Schwankungsreserve*** *hat grundsätzlich zwei Zielsetzungen. Sie dient zum einen dazu, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen, zum anderen kann die Schwankungsreserve zu einer Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf beitragen: Konjunkturell bedingte Defizite können hingenommen werden,*

ohne dass eine prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhung vorgenommen werden muss. Die Schwankungsreserve könnte ganz abgeschafft werden, wenn zum Liquiditätsausgleich in einnahmeschwachen Monaten die Zahlungen des Bundes vorgezogen würden. Will man dies vermeiden und nur das erste Ziel erreichen, muss die Schwankungsreserve nicht sehr hoch sein, 0,5 Monatausgaben dürften zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen ausreichend sein. Will man dagegen das zweite Ziel realisieren, müsste die Schwankungsreserve aufgebaut werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass für eine Stabilisierung in konjunkturell schlechten Zeiten 1,5 Monatsausgaben ausreichend waren. Um beiden Zielsetzungen Rechnung zu tragen, wäre für die Schwankungsreserve ein Korridor von zum Beispiel 0,5 bis 2,0 Monatsausgaben adäquat. Beitragssatzänderungen dürften nur dann durchgeführt werden, wenn ein Unterschreiten der Mindestschwankungsreserve oder ein Überschreiten der Höchstschwankungsreserve erwartet würde.

Reformvorschläge und Reformvorhaben in der Gesetzlichen Rentenversicherung

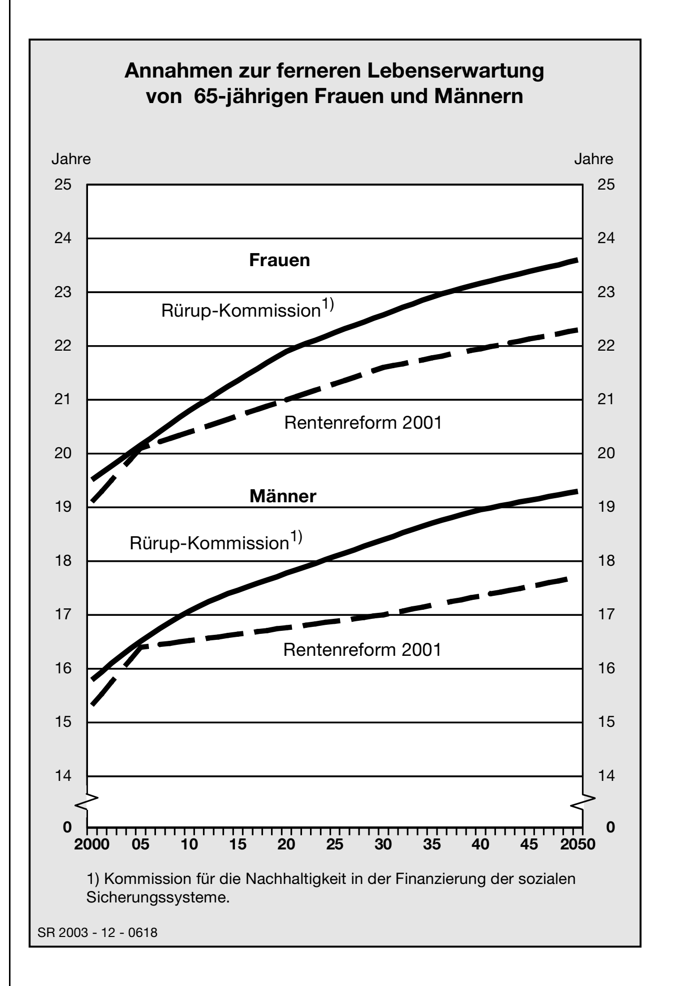
Ausgangssituation

334. Mit der Rentenreform 2001 (Riester-Reform) wurde die Rentenanpassungsformel modifiziert, um über eine langfristige Reduktion des Rentenniveaus den Beitragssatz bis zum Jahr 2030 unter 22 vH zu halten. Damit sollte die Rentenversicherung zukunftsfest gemacht werden und die Beitragssätze sogar zwischenzeitlich auf unter 19 vH sinken (JG 2001 Ziffern 242 ff.). Doch schon bald nachdem diese Reform in Kraft getreten war, zeigte sich, dass die Beitragssatzprojektion nicht realistisch war. Gleich im ersten Jahr, in dem die neue Rentenanpassungsformel angewendet wurde, konnte die angestrebte Reduktion der Beitragssätze nicht erreicht werden. Im Gegenteil: Nur durch eine Senkung der Mindestschwankungsreserve auf 0,8 Monatsausgaben konnte ein Beitragssatzanstieg verhindert werden. Eine ähnliche Entwicklung ergab sich im Jahr 2002: Eine weitere Reduktion der Schwankungsreserve und eine diskretionäre Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze waren erforderlich, um den Anstieg des Beitragssatzes auf 19,5 vH zu begrenzen. Damit lag der tatsächliche Beitragssatz um 0,8 Prozentpunkte über dem mit der Riester-Reform ursprünglich anvisierten Beitragssatz (JG 2001 Tabelle 32).

335. Diese Abweichungen können zum einen mit der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und der damit verbundenen Schwäche der Beitragseinnahmen begründet werden, zum anderen zeigte sich aber auch, dass die bei der Riester-Reform unterstellten Annahmen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Beschäftigung, der Löhne und der Beitragssätze in den anderen Sozialversicherungszweigen zu optimistisch waren. Darüber hinaus wurde die Zunahme der Lebenserwartung zu niedrig eingeschätzt, so dass in der längeren Frist auch ohne die ungünstigen konjunkturellen Gegebenheiten ein Abweichen vom projizierten Beitragssatzpfad angelegt war.

Die fernere ***Lebenserwartung*** *eines 65-Jährigen und damit die Rentenbezugsdauer wurden in der Riester-Reform zu niedrig eingeschätzt (Schaubild 53). Vor allem ab dem Jahr 2006 fällt bei der Riesterprojektion das abrupte Abflachen des Anstiegs der Lebenserwartung auf. Die Rürup-Kommission dagegen rechnet mit einer fast ungebremsten Erhöhung der Lebenserwartung. Damit ergibt sich für Frauen im Jahr 2030 eine Differenz von einem Jahr und für Männer sogar von 1,4 Jahren zwischen den beiden Projektionen, was entsprechende Konsequenzen für den Beitragssatz hat. Dieser Unterschied bezüglich der unterstellten Lebenserwartung kommt letztlich dadurch zustande, dass für die Riester-Reform anders als in der Rürup-Kommission die Projektionen der amtlichen Statistik zugrunde gelegt wurden, der oft eine Unterschätzung der Lebenserwartung vorgeworfen wurde (JG 2000 Ziffer 456). Mit der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes fand allerdings eine Annäherung der Projektionen statt.*

Schaubild 53



Auch die ***Beschäftigungsentwicklung*** *wurde bei der Riester-Reform vergleichsweise günstig eingeschätzt. So wurde ein Anstieg der Beschäftigung bis zum Jahr 2014*

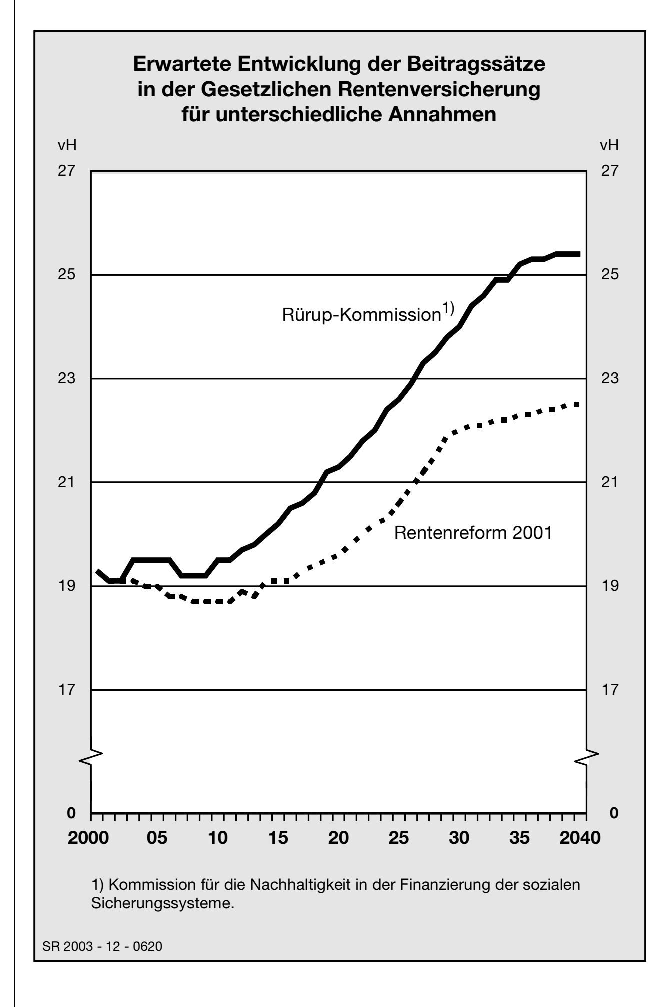
und danach eine Beschäftigungskonstanz bis zum Jahr 2025 angenommen. Das Erwerbspersonenpotential sollte im gleichen Zeitraum um 2,7 Millionen Personen zurückgehen, bei 2,4 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2020. Diese Annahmen wären nur haltbar, wenn man eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, eine starke Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen und einen starken Rückgang der stillen Reserve, der sich besonders günstig auf die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung auswirkt, unterstellte (JG 2000 Ziffer 454). Die Rürup-Kommission nimmt ebenfalls eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen an. Doch sind die Annahmen insgesamt nicht so weitgehend. Auch die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen wird von der Rürup-Kommission skeptischer eingeschätzt. So wird angenommen, dass es im Jahr 2010 noch knapp 3,8 Millionen und im Jahr 2020 noch rund 3,0 Millionen registrierte Arbeitslose gibt. Insgesamt ist die Anzahl der Beitragszahler im Jahr 2030 im Vergleich zu den bisherigen Arbeitsmarktprojektionen der Bundesregierung um rund 2 Millionen Personen geringer.

Für die ***Nominallohnentwicklung*** *wurde bei der Riester-Reform eine Zunahme von 2,2 vH für das Jahr 2001, von 2,6 vH jährlich für die Jahre 2002 bis 2004 und von 3,0 vH jährlich für die Jahre 2005 bis 2030 angenommen. Die Rürup-Kommission geht für die Jahre 2001 bis 2010 von einem jährlichen Entgeltanstieg in Höhe von 2,6 vH und für die Jahre 2011 bis 2030 von 3,0 vH aus. Eine Fehleinschätzung der Lohnentwicklung hat nur geringen Einfluss auf den Beitragssatz, da Entgeltsteigerungen zunächst zwar zu Mehreinnahmen führen, in den folgenden Jahren aber über die Rentenanpassung höhere Ausgaben verursachen und sich Lohneffekt und Anpassungseffekt mithin weitgehend kompensieren (JG 2000 Ziffer 453).*

Wichtig für die Beitragssatzprojektionen der Gesetzlichen Rentenversicherung sind auch die Annahmen zur ***Entwicklung der Beitragssätze*** *in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung, da die Gesetzliche Rentenversicherung an diese Sozialversicherungszweige einen dem Arbeitgeberanteil entsprechenden Zuschuss zahlen muss. So führt derzeit ein um einen Prozentpunkt höherer Beitragssatz in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder Sozialen Pflegeversicherung zu einem Beitragssatzanstieg in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 0,1 Prozentpunkten. Bei der Riester-Reform ging man für die Gesetzliche Krankenversicherung davon aus, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 von 13,5 vH auf 14 vH und in der Pflegeversicherung von 1,7 vH auf 2,4 vH steigt. In der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde der durchschnittliche Beitragssatz von 14 vH schon im Jahr 2002 erreicht. Die Rürup-Kommission geht davon aus, dass die Reformen in den Versicherungszweigen greifen und deshalb der GKV-Beitragssatz langfristig auf einem Niveau von 14,3 vH stabilisiert werden kann, während der Beitragssatz in der Pflegeversicherung bis zum Jahr 2030 auf 2,7 vH steigt.*

336. Die unterschiedlichen Annahmen der Riester-Reform und der Rürup-Kommission schlagen sich in unterschiedlichen **Beitragssatzpfaden** nieder; so verläuft dieser Pfad aufgrund der Riester-Annahmen weit unter dem projizierten Pfad der Rürup-Kommission (Schaubild 54). Ein Beitragssatz von über 20 vH wird schon im Jahr 2014 erreicht. Im Jahr 2030 liegt der Beitragssatz auf Basis der Annahmen der Rürup-Kommission bei 24,2 vH und damit 2,2 Prozentpunkte über dem Beitragssatz, der der Riester-Reform zugrunde lag. Mithin zeigt sich, dass das mit der Riester-Reform angestrebte und in § 154 SGB VI festgelegte Ziel, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 unter 20 vH und bis zum Jahr 2030 unter 22 vH zu halten, nicht erreicht werden kann. Auch wird das unter der Annahme einer unveränderten steuerlichen Behandlung der gesetzlichen Renten berechnete Nettorentenniveau im Jahr 2020 die 67 vH-Grenze unterschreiten und dann dauerhaft niedriger liegen. Dies macht es gemäß § 154 SGB VI erforderlich, dass die Bundesregierung „geeignete Maßnahmen“ ergreift.

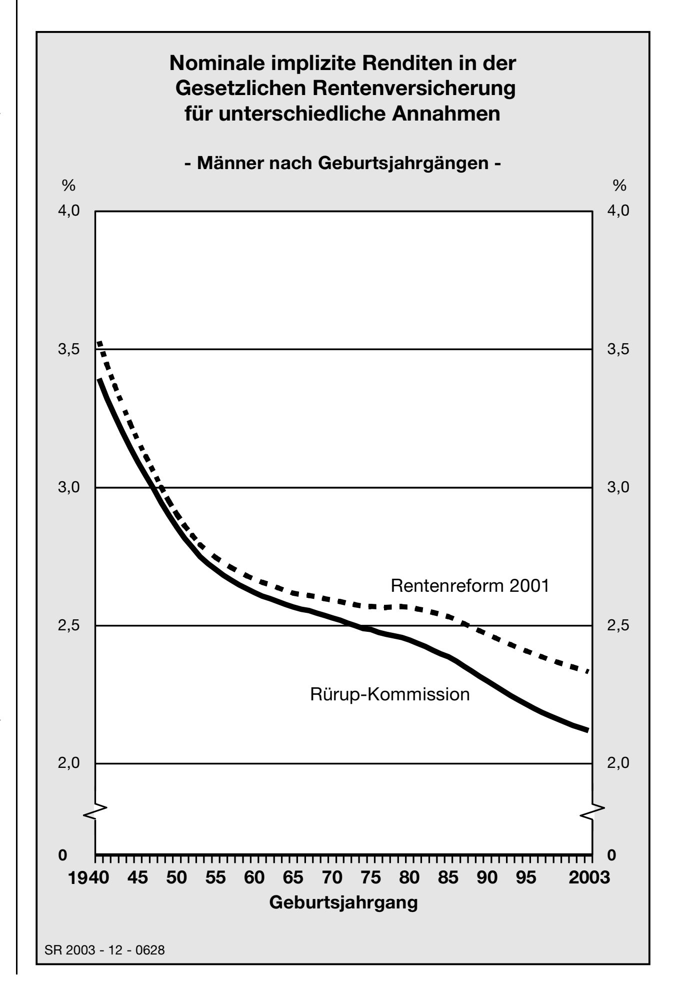
Schaubild 54



337. Die unterschiedlichen Annahmen führen auch zu beachtlichen Unterschieden in den **impliziten Renditen** der Gesetzlichen Rentenversicherung (Kasten 9, Seite 220). Die Renditen für die Geburtsjahrgänge bis 1960 weichen zwar im Falle der Annahmen der Riester-Reform nur geringfügig von den Renditen bei Unterstellung der

plausibleren Annahmen der Rürup-Kommission ab, deutliche Differenzen ergeben sich aber für die jüngeren Kohorten: Sie müssen bei den aktuelleren Annahmen der Rürup-Kommission mit geringeren Renditen rechnen (Schaubild 55). Wenn man eine für alle Jahrgänge gleich hohe Rendite als einen Maßstab für die intergenerative Gerechtigkeit in der Rentenversicherung ansieht, dann ist die generative Ungleichbehandlung also größer. Die geänderten Annahmen wirken im Wesentlichen über zwei entgegengesetzte Kanäle. Erstens induziert die im Falle der Annahmen der Rürup-Kommission unterstellte höhere Lebenserwartung tendenziell höhere Renditen, da bei einem Anstieg der Lebenserwartung für jeden Jahrgang der Barwert der Rentenzahlungen steigt, ohne dass sich der Barwert der Beiträge verändert hat. Zweitens führen die stärkeren Beitragssatzsteigerungen als Konsequenz der realistischeren Annahmen der Rürup-Kommission zu höheren Beitragszahlungen und über die Rentenanpassungsformel zu einer Dämpfung der Rentendynamik, was die Rendite beeinträchtigt. Für die älteren Jahrgänge 1940 bis 1960 gleichen sich beide Effekte weitgehend aus. Sie müssen die höheren Beitragssätze nur über eine relativ kurze Frist zahlen und haben Vorteile von ihrer etwas höheren Lebenserwartung. Für die jüngeren Generationen sind die Belastungen der höheren Beitragssätze weit gewichtiger, so dass ihre Rendite unter die mit der Riester-Reform veranschlagte Rendite fällt. Damit wird aber ein positiver Effekt der Riester-Reform aufgehoben. Der bestand gerade darin, dass die Rendite der jüngeren Generationen nicht so stark reduziert wurde wie die der älteren und damit eine etwas größere Gleichbehandlung der Geburtsjahrgänge erreicht wurde (JG 2001 Ziffer 244 und Schaubild 34).

Schaubild 55



Kasten 9

Das Konzept der impliziten Renditen

Das Konzept der impliziten Renditen ist ein Maßstab für die intergenerative Gleichbehandlung in der Rentenversicherung (Vergleich der absoluten Höhe der Renditen zwischen den Jahrgängen) und für die Beurteilung der intergenerativen Verteilungswirkungen von Reformmaßnahmen innerhalb der Rentenversicherung (Veränderung der Renditen für einen Jahrgang).

Die implizite Rendite r^i für ein repräsentatives GRV-Mitglied eines Geburtsjahrgangs i ist derjenige Zinssatz, bei dem der Barwert aller Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung und aller erhaltenen Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung gerade null wird:

$$0=\sum_{t=G}^{T}\frac{1}{(1+r^i)^{t-G}}(A_t^i-E_t^i)=\sum_{t=R}^{T}\frac{1}{(1+r^i)^{t-G}}A_t^i-\sum_{t=G}^{R-1}\frac{1}{(1+r^i)^{t-G}}E_t^i\,.$$

A_t^i: Leistungen aus der Rentenversicherung in der Periode t an einen Rentenversicherten des Geburtsjahrgangs i,

E_t^i: Einzahlungen eines Rentenversicherten des Geburtsjahrgangs i in die Rentenversicherung in der Periode t,

r^i: implizite Rendite,

T: Todesjahr,

R: Renteneintrittsjahr,

G: Geburtsjahr.

Die Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung in einer Periode t ergeben sich vereinfachend aus dem jeweiligen Bruttoeinkommen Y_t^i multipliziert mit dem Beitragssatz b_t:

$$E_t^i = b_t Y_t^i .$$

Es wird von einer Beitragszahlerin und einem Beitragszahler ausgegangen, die im Alter von 20 Jahren erwerbstätig werden, in jeder Periode das Durchschnittseinkommen verdienen und entsprechend Beiträge zahlen. Sie arbeiten bis zum Ende der Periode R-G-1. Im Alter von R-G Jahren gehen sie in Rente, die sie T-R Jahre beziehen. Als GRV-Beitragssätze werden für die Jahre 1960 bis 2003 die tatsächlichen Beitragssätze und für die Jahre 2004 bis 2040 die Beitragssatzprojektion der Rürup-Kommission unterstellt. Für die Jahre ab 2040 wird ein konstanter Beitragssatz angenommen. Für die Entwicklung der Arbeitsentgelte wird eine Steigerungsrate von 2,7 vH bis 2010 und 3,0 vH für die Jahre ab 2011 zugrunde gelegt.

Die Leistungen der Rentenversicherung setzen sich zusammen aus den Rentenzahlungen und den Beitragsanteilen, die die Gesetzliche Rentenversicherung für die Rentner an die Kranken- und die Pflegeversicherung bezahlt. Die Höhe der Rentenzahlungen ergibt sich aus der Rentenformel und der Rentenanpassungsformel. Die Rentenformel definiert den Rentenzahlbetrag W_t^i aus der Summe der in jeder Periode j nach Maßgabe des Bruttoeinkommens erworbenen Entgeltpunkte multipliziert mit dem Zugangsfaktor (ZF), mit dem eventuelle Abschläge erfasst werden können, und dem aktuellen Rentenwert AR_t:

$$W_t^i = (\sum_{j=G}^{R-1} EP_j)(ZF)(AR_t) .$$

Die Größe des Zugangsfaktors wird durch den Zeitpunkt des Renteneintritts bestimmt. Geht der Rentenversicherte im gesetzlichen Renteneintrittsalter von H=R-G Jahren in Rente, beträgt der Zugangsfaktor 1. Für jedes Jahr früheren Rentenbezugs reduziert sich der Zugangsfaktor um die Abschlagshöhe a:

$$ZF = 1 - a(H - (R - G)).$$

Die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts bestimmt die jährliche Rentenanpassung und wird durch die jeweilige Rentenanpassungsformel beschrieben.

Die von der Gesetzlichen Rentenversicherung geleisteten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ergeben sich aus dem Rentenzahlbetrag multipliziert mit dem hälftigen Beitragssatz k_t zur Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung:

$$K_t^i = W_t^i \frac{k_t}{2} .$$

Daraus folgt für die gesamten Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Periode t an ein repräsentatives Mitglied des Geburtsjahrgangs i:

$$A_t^i = W_t^i + K_t^i = W_t^i (1 + \frac{k_t}{2}) = (\sum_{j=G}^{R-1} EP_j)(ZF)(AR_t)(1 + \frac{k_t}{2})$$
$$= (\sum_{j=G}^{R-1} EP_j)\left[1 - a(H - (R - G))\right] (AR_t)(1 + \frac{k_t}{2}).$$

Für die Berechnungen wird davon ausgegangen, dass der repräsentative Rentner während seiner Erwerbszeit jährlich einen Entgeltpunkt erworben hat, da er stets Beiträge gemäß dem Durchschnittseinkommen geleistet hat. Es werden die nominalen impliziten Renditen für die Geburtsjahrgänge 1940 bis 2003 berechnet und angenommen, dass die Rentenbezugsdauer T-R des repräsentativen Versicherten seiner ferneren Lebenserwartung entspricht. Für die fernere Lebenserwartung werden die Annahmen der Rürup-Kommission übernommen.

Die nominalen impliziten Renditen sind für Frauen immer größer als für Männer (Schaubild 56, Seite 223), da Frauen eine um fast vier Jahre höhere fernere Lebenserwartung und damit eine längere Rentenbezugsdauer aufweisen. Die Renditen sind umso geringer, je jünger der betrachtete Geburtsjahrgang ist. Dies ist damit zu begründen, dass im Zeitverlauf der Beitragssatz gestiegen ist und die Beitragsdynamik größer ausfällt als die Rentenanpassungsdynamik. Die höhere Lebenserwartung der jüngeren Jahrgänge kann den renditedämpfenden Effekt der im Vergleich zu den älteren Kohorten höheren Beitragssätze nicht kompensieren. Wenn man gleiche implizite Renditen als ein Maß für intergenerative Gerechtigkeit interpretiert, ergibt sich also eine Ungleichbehandlung. Da die absolute Höhe der impliziten Renditen sehr stark von den zugrunde liegenden Annahmen über die Beitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung und von der Berücksichtigung anderer Leistungen, wie zum Beispiel Hinterbliebenenrenten, abhängt, müssen die absoluten Renditewerte mit Vorsicht interpretiert werden.

Ein direkter Vergleich der hier abgeleiteten impliziten Renditen mit den Renditen einer kapitalgedeckten Rentenversicherung ist nicht sinnvoll, da die Gesetzliche Rentenversicherung neben Altersrenten auch noch Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten und für die älteren Jahrgänge Berufsunfähigkeitsrenten zahlt sowie Rehabilitationsleistungen gewährt. Dementsprechend könnte man bei der Renditeberechnung nur denjenigen Teil der Beiträge berücksichtigen, der für die Zahlung von Altersrenten verwendet wird. Konkret müsste man die Beiträge mit einem Korrekturfaktor kleiner als eins multiplizieren, der dem Anteil der Altersrenten (zuzüglich den anteiligen Verwaltungskosten) an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung im jeweiligen Jahr entspricht. Die Rendite würde dann höher ausfallen und ein Vergleich mit einer kapitalgedeckten Rente wäre eher möglich. Allerdings müsste man dann auch die Bundeszuschüsse mit einbeziehen, die einen renditesteigernden Effekt haben. Da es hier aber um eine Aussage bezüglich der Gleichbehandlung der Generationen, für die ein Vergleich der Renditen zwischen den Jahrgängen erforderlich ist, und um die Beurteilung von Reformmaßnahmen innerhalb des umlagefinanzierten Systems geht, für die nicht die absolute Höhe der Renditen, sondern ihre Veränderung interessant ist, unterbleibt die Berücksichtigung eines Korrekturfaktors.

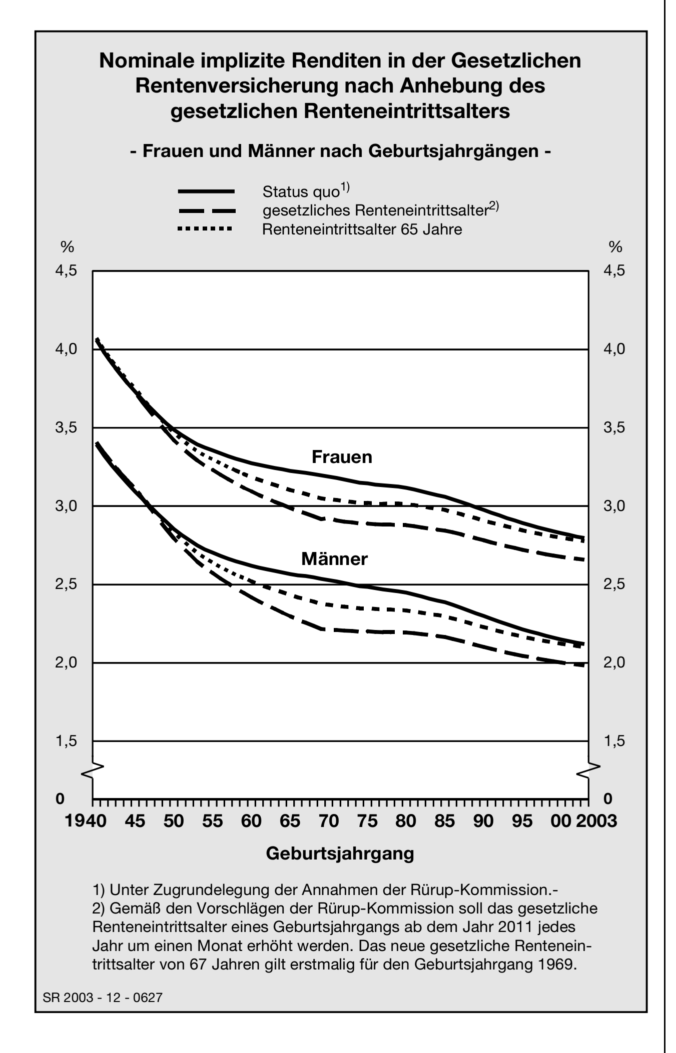
Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

338. Eine Möglichkeit, der gestiegenen Lebenserwartung und ihren Auswirkungen auf die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung zu tragen, besteht in der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Wenn die Versicherten daraufhin später in Rente gehen, verkürzt sich die Rentenbezugsdauer. Passt sich das Renteneintrittsverhalten nicht an, sind die Abschläge entsprechend höher, was ebenfalls eine Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet. Die Rürup-Kommission hat wie der Sachverständigenrat vorgeschlagen, ab dem Jahr 2011 das gesetzliche Renteneintrittsalter eines Geburtsjahrgangs jedes Jahr um einen Monat zu erhöhen, so dass das neue gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren im Jahr 2034 für den Geburtsjahrgang 1969 realisiert wird (JG 2001 Ziffer 260).

Durch eine solche Maßnahme wird das **Rentenniveau** für einen Rentner mit 45 Entgeltpunkten nicht beeinflusst, sofern er zum Regeleintrittsalter in Rente geht. Geht man aber davon aus, dass der bisherige Eckrentner zwei Jahre länger arbeitet, mithin 47 Entgeltpunkte erwirbt, so steigt auch das Rentenniveau entsprechend. Arbeitet der bisherige Eckrentner nicht zwei Jahre länger, sondern geht weiterhin im Alter von 65 Jahren in Rente, muss er Abschläge hinnehmen, die sich negativ auf sein individuelles Rentenniveau auswirken.

339. Die Berechnung der **impliziten Renditen** bei einer schrittweisen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ergibt für die alten Jahrgänge keine, für die jungen Jahrgänge geringe und für die mittleren Kohorten recht starke Renditesenkungen (Schaubild 56). Es wurde dabei unterstellt, dass – gemäß den Angaben der Rürup-Kommission – die gleitende Erhöhung der Altersgrenze bis zum Jahr 2030 gegenüber der Referenzsituation Beitragssatzsenkungen in Höhe von 0,6 Prozentpunkten und bis zum Jahr 2064 um 1,6 Prozentpunkte möglich macht. Geht der Versicherte nach Maßgabe der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters später in Rente, dann ergeben sich folgende Effekte auf die Rendite: Erstens wird die Rentenbezugsdauer verkürzt und die Beitragszeit erhöht, was die Rendite reduziert. Zweitens kommt es aufgrund dieser Maßnahme zu geringeren Beitragssätzen, was für sich genommen den Barwert der Beiträge reduziert und damit positiv auf die Rendite wirkt. Die Reduktion der Beitragssätze (gegenüber der Referenzsituation) hat drittens zur Folge, dass die Rentenanpassung wegen der Systematik der Rentenanpassungsformel höher ausfällt und deshalb die Rentenzahlungen höher sind, was ebenfalls die Rendite steigen lässt. Da die implizite Rendite für die jüngeren und mittleren Jahrgänge sinkt, zeigt sich, dass bei diesen der erste Effekt überwiegt. Für die Jahrgänge von 1940 bis 1946 ist kein nennenswerter Renditeanstieg zu verzeichnen, da diese Kohorten von der Anhebung des Renteneintrittsalters nicht betroffen sind, aber auch kaum in den Genuss der durch die Beitragssatzreduktionen verursachten höheren Rentenanpassungen kommen. Die Jahrgänge ab 1947 müssen dagegen einen Renditeverlust hinnehmen, der bei den „mittleren Jahrgängen“ der Männer bis zu 0,32 Prozentpunkte ausmachen kann. Diese Alterskohorten werden stärker belastet als die Jungen, da sie die Beitragssatzreduktion gegenüber dem Referenzszenario nicht in vollem Umfang realisieren können, aber von der

Schaubild 56



Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters stark getroffen werden. So ist der Renditeverlust für den Jahrgang 1969 am größten, der erste Jahrgang, dessen gesetzliches Renteneintrittsalter 67 Jahre beträgt.

340. Arbeitet der Versicherte trotz schrittweiser Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nicht länger, sondern geht weiterhin im Alter von 65 Jahren in Rente, dann muss er Abschläge bei der Altersrente von derzeit 3,6 vH pro Jahr hinnehmen. Der Rentenzahlbetrag reduziert sich also gegenüber der Referenzsituation und schmälert für sich genommen die Rendite. Dem stehen aber die durch die Beitragssatzsenkung induzierte Reduktion des Barwerts der Beiträge und die höhere Rentenanpassung gegenüber. Auch hier überwiegen die renditesenkenden Effekte, und es kommt wieder zu Renditeverlusten, vor allem für die mittleren Jahrgänge. Die jungen Kohorten werden dagegen durch die geringeren Beiträge so stark begünstigt, dass die Renditedifferenzen im Vergleich zur Ausgangssituation immer kleiner werden und schließlich verschwinden.

341. Vergleicht man die beiden beschriebenen Reaktionsmöglichkeiten des Versicherten auf die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, dann zeigt sich, dass der Renteneintritt mit 65 Jahren unter Inkaufnahme von Abschlägen für den Versicherten unter Renditegesichtspunkten vorteilhafter ist, als alternativ die Erwerbsphase auszudehnen. Dies deutet umgekehrt darauf hin, dass die Abschläge in Höhe von jährlich 3,6 vH – wenngleich versicherungsmathematisch fair – einen früheren Renteneintritt begünstigen.

Bei der Ermittlung von versicherungsmathematischen Abschlägen kommt es darauf an, ob aus der Sicht der Rentenversicherung oder aus der Sicht des Versicherten argumentiert wird. Aus der Sicht der Rentenversicherung muss der versicherungsmathematisch faire Abschlag gerade so bestimmt werden, dass der Barwert der Renten zuzüglich dem Barwert entgangener Beitragseinnahmen im Falle der Frühverrentung mit dem Barwert der Rente im Falle eines Renteneintritts zum gesetzlichen Renteneintrittsalter übereinstimmt. Es dürfen also aus der Frühverrentung keine Belastung der Rentenversicherung und damit höhere Beitragssätze resultieren. Aus der Perspektive des Versicherten ist der Abschlag anreizneutral, wenn der Barwert der Rente bei vorzeitigem Renteneintritt mit dem Rentenbarwert abzüglich dem Barwert der zusätzlichen Beitragszahlungen bei regulärem Renteneintritt identisch ist. Beide Sichtweisen führen dann zu unterschiedlichen Ergebnissen, wenn der Diskontsatz für die Barwertberechnung unterschiedlich gesetzt wird. Je höher der Diskontsatz ist, desto weniger werden zukünftige Abschläge gewichtet, desto höher müssen mithin die versicherungsmathematischen Abschläge sein. Der für die Rentenversicherung relevante Diskontsatz ist die Rentenanpassungsrate. Für den Versicherten kann seine Zeitpräferenzrate, die mit dem Kapitalmarktzins approximiert werden kann, als Diskontsatz dienen. Da dieser Diskontsatz in der Regel höher sein wird als der für die Gesetzliche Rentenversicherung relevante Diskontsatz, werden die versicherungsmathematisch fairen Abschläge aus der Sicht der Gesetzlichen Rentenversicherung niedriger liegen als die anreizneutralen Abschläge aus der Sicht des Versicherten. Letztlich kann es dazu kommen, dass die Abschläge aus der Sicht der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsmathematisch fair sind, also keinen Beitragssatzdruck durch die Frühverrentung erzeugen, und gleichzeitig dennoch für die Versicherten einen Anreiz bieten, früher in Rente zu gehen. Berechnungen der beitragssatzneutralen Abschläge, wie sie zum Beispiel von der Rürup-Kommission durchgeführt wurden, kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeit gültigen Abschläge von 3,6 vH je Jahr vorzeitigen Renteneintritts zwar niedrig, aber immer noch versicherungsmathematisch korrekt sind. Soll von der Rentenversicherung für den Versicherten kein Anreiz zur Frühverrentung ausgehen, müssten die Abschläge aber höher sein.

Eine weitere Möglichkeit, aus der Sicht des Versicherten anreizneutrale Abschläge zu ermitteln, besteht darin, den Abschlag so zu bestimmen, dass die implizite Rendite unverändert bleibt, unabhängig davon, ob der Versicherte zum gesetzlichen Renteneintrittsalter oder früher, zum Beispiel schon mit 60 Jahren, in Rente geht. Danach belaufen sich zur Zeit die anreizneutralen Abschläge für Frauen des Jahrgangs 1940 auf 4,8 vH und sinken bis auf

4,0 vH für den Jahrgang 1950. Für die Jahrgänge 1951 bis 1975 betragen sie etwa 3,9 vH; für jüngere Jahrgänge sinken die fairen Abschläge weiter, für die Alterskohorten ab 1992 ist die gesetzlich vorgeschriebene Abschlagshöhe von 3,6 vH anreizneutral. Da sich Rentenabschläge um so stärker auf die Rendite auswirken, je länger die Rentenbezugsdauer ist, sind die anreizneutralen Abschläge für Männer – wegen ihrer geringeren Lebenserwartung – höher als für Frauen. Sie betragen 5,4 vH für den Jahrgang 1940 und sinken kontinuierlich auf 4,2 vH für den Jahrgang 2003. Wenn man weiter einen gleich hohen Abschlag für Männer und Frauen beibehalten will und berücksichtigt, dass zum einen die Anzahl der Altersrenten für Frauen die für Männer um gut 40 vH übersteigt und dass zum anderen der Altersrente eines Mannes oft eine Witwenrente folgt, der Altersrente einer Frau aber in der Regel keine Witwerrente, ist es plausibel, den einheitlichen Abschlag zwar höher, aber eher in der Größenordung anzusetzen, wie sie für Frauen ermittelt wird. Deshalb ist die derzeit geltende Abschlagshöhe von 3,6 vH pro Jahr – bei Anwendung des Kriteriums der Gleichheit der impliziten Renditen – für die rentennahen Jahrgänge zu niedrig, kann für die jüngeren Jahrgänge aber für das derzeit gültige gesetzliche Renteneintrittsalter noch als versicherungsmathematisch fair gelten. Dies ändert sich allerdings mit der vorgeschlagenen Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, weil dann die Rentenbezugsdauer sinkt, was die versicherungsmathematischen Abschläge für die mittleren und jungen Jahrgänge erhöht.

Selbst wenn die Abschläge zu niedrig sein sollten, so ist doch – wenn man eine Maßnahme nur nach ihrem Beitragssatzeffekt beurteilt – die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters einer ***Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters*** *(bei unveränderter Regelaltersgrenze) vorzuziehen, da der finanzielle Nettoeffekt bei der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters höher ist. Steigt das tatsächliche Renteneintrittsalter zum Beispiel um ein Jahr, dann ergibt sich der finanzielle Nettoeffekt für die Rentenversicherung, indem man die zusätzlichen Beiträge bei längerer Erwerbstätigkeit und die Ersparnisse bei den Rentenausgaben aufgrund der verkürzten Rentenlaufzeit den Belastungen aufgrund zusätzlicher Ausgaben für dann nicht mehr erhobene Abschläge und aufgrund der durch die verlängerte Erwerbsphase zusätzlich anfallenden Rentenausgaben gegenüberstellt (JG 2001 Ziffer 260). Sind die Abschläge (aus der Sicht der Rentenversicherung) versicherungsmathematisch korrekt, dann ist dieser Nettoeffekt einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters null. Wird das gesetzliche Renteneintrittsalter zum Beispiel um ein Jahr erhöht und reagiert der Versicherte darauf mit einer Verlängerung der Erwerbsphase um ein Jahr, dann fallen bei der Berechnung des Nettoeffekts im Gegensatz zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters die zusätzlichen Ausgaben für nicht mehr erhobene Abschläge nicht an; der Nettoeffekt ist mithin größer. Reagiert der Versicherte auf die Anhebung der Regelaltersgrenze nicht mit einer Verschiebung des Renteneintritts, dann sind die Abschläge entsprechend höher und der Barwert der Rente entsprechend geringer, was einen positiven Nettoeffekt und eine Entlastung für die Rentenversicherung bedeutet.*

342. Insgesamt wird durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters die langfristige Finanzierbarkeit der Rente verbessert, die intergenerative Ungleichbehandlung gemessen an der impliziten Rendite aber erhöht. Die Belastungen, die aufgrund einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters entstehen, werden von den Jahrgängen 1946 und jünger getragen. Es ergibt sich somit ein Konflikt zwischen der langfristigen Finanzierbarkeit und einer Gleichbehandlung der Generationen. Allerdings hängt dessen Intensität sehr stark von der unterstellten Beitragssatzsenkung und von der Tatsache ab, dass sich Beitragssatzänderungen über die Rentenanpassungsformel auf die Rentenzahlungen auswirken.

Modifikation der Rentenanpassungsformel: der Nachhaltigkeitsfaktor

343. Während die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters eine Reaktion auf die angestiegene Lebenserwartung darstellt, soll dem zweiten Problem für die Rentenfinanzen, namentlich dem Rückgang der Anzahl der Beitragszahler (ausgelöst durch Geburtenrückgang beziehungsweise Erwerbstätigenrückgang) und dem daraus resultierenden Druck auf die Beitragssätze, mit einer Änderung der Rentenanpassungsformel begegnet werden. Die Rürup-Kommission schlägt – genauso wie die Herzog-Kommission – vor, einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ einzuführen. Zudem soll nach den Vorstellungen der Rürup-Kommission die Rentenanpassung an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte anknüpfen und die Rentenanpassung zukünftig immer, anstatt am 1. Juli, erst am 1. Januar des darauf folgenden Jahres vorgenommen werden. Dies führt zu folgender Rentenanpassungsformel:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{VE_{t-2}}{VE_{t-3}} \times \frac{100\,vH - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}{100\,vH - AVA_{t-3} - RVB_{t-3}} \times \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-3}} \right) \frac{1}{4} + 1 \right] \text{ mit}$$

AR: Aktueller Rentenwert,
VE: Versicherungspflichtige Entgelte je Beitragszahler,
AVA: Altersvorsorgeanteil in vH,
RVB: Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung,
RQ: Rentnerquotient = Äquivalenzrentner/Äquivalenzbeitragszahler.

Mit dem AVA-Faktor wird in der Rentenformel implizit unterstellt, dass der Altersvorsorgeanteil der Versicherten stufenweise ansteigt und 4 vH ab dem Jahr 2009 beträgt. Auch wegen der Freiwilligkeit der Riester-Rente ist der tatsächliche Altersvorsorgeanteil aber geringer, weshalb die Verfassungsmäßigkeit der Rentenformel an-

gezweifelt wird. Aufgrund dieser juristischen Unsicherheit diskutierte die Rürup-Kommission eine alternative Rentenanpassungsformel, die den AVA-Faktor nicht enthält. Um mit dieser Formel das angestrebte Beitragssatzziel zu erreichen, muss der Gewichtungsparameter für die Veränderung des Rentnerquotienten nicht 0,25, sondern 0,33 betragen. Unter gleich bleibenden Annahmen müsste der Gewichtungsfaktor ebenfalls mit 0,33 angesetzt werden, wenn auf eine Anhebung der Regelaltersgrenze verzichtet wird, der Beitragssatz aber dennoch bis zum Jahr 2030 unter 22 vH bleiben soll.

344. Um die Einnahmeorientierung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen, empfiehlt die Rürup-Kommission, in der Rentenanpassungsformel nicht mehr wie bisher die Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, sondern die Entwicklung der **versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler** zu berücksichtigen. Die Bruttolöhne und -gehälter enthalten sowohl die Einkommen der Beamten, die nicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig sind, als auch Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sowie die Teile des Bruttoeinkommens, die zur Entgeltumwandlung verwendet werden und daher nicht beitragspflichtig sind. Versicherungspflichtige Entgelte sind demgegenüber alle Entgelte im Lohnabzugsverfahren, aus denen GRV-Beiträge geleistet werden müssen. Beamteneinkommen und Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze werden nicht berücksichtigt. Bruttolöhne und versicherungspflichtige Entgelte können sich unterschiedlich entwickeln und dadurch die Finanzlage der Rentenversicherung beeinflussen, da die eine Größe die Rentenanpassung und die andere Größe die Beitragseinnahmen determiniert. In der Vergangenheit hatten sich die beiden Größen stets parallel entwickelt, seit Mitte der neunziger Jahre gibt es jedoch teilweise erhebliche Differenzen in den Steigerungsraten. Im Jahr 2002 erhöhten sich die anpassungsrelevanten Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten um 1,7 vH, die versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler aber nur um 0,4 vH. Entsprechend stiegen die Renten stärker, als es von der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte und damit der Beitragsbasis gerechtfertigt gewesen wäre. Mit der Umstellung auf die versicherungspflichtigen Entgelte orientiert sich die Rentenanpassung stärker an der tatsächlichen Entwicklung der Einnahmen (einnahmeorientierte Ausgabenpolitik), und eine Quelle für den Druck auf die Beitragssätze wird beseitigt.

345. Die Rürup-Kommission plädiert für eine **Verschiebung der Rentenanpassung** vom derzeit 1. Juli auf den 1. Januar des folgenden Jahres, um die Rentenversicherung schon kurzfristig zu entlasten. Dies bedeutet, dass am 1. Juli 2004 keine Rentenanpassung stattfinden würde. Diese Maßnahme bringt aufgrund eines Basiseffekts dauerhaft eine Beitragssatzsenkung von etwa 0,2 Prozentpunkten.

Auf die Rentenanpassungsformel wirkt sich diese Maßnahme derart aus, dass der Zeitindex von VE, RVB, *und* RQ *ein Jahr nach hinten verschoben wird, weil über die Rentenanpassung am 1. Januar des Jahres* t *schon in t*-1 *entschieden werden muss, die Daten von t*-1 *aber noch nicht vorliegen. Es müssen somit die Größen des Jahres t*-2 *verwendet werden. Damit wird allerdings auch die zeitliche Verzögerung vergrößert, mit der die Rentenanpassung die Erhöhung der Bruttoentgelte nachzeichnet. Mithin kann es in einer konjunkturell schwachen Phase dazu kommen, dass bei einer schlechten Einnahmesituation der Rentenkasse Rentensteigerungen finanziert werden müssen, die der Lohnentwicklung aus einer vorangegangenen besseren konjunkturellen Phase folgen und umgekehrt.*

346. Der Geburtenentwicklung und der Änderung in der Erwerbstätigkeit soll in der neuen Rentenanpassungsformel durch den **Nachhaltigkeitsfaktor** $((1-RQ_{t-2}/RQ_{t-3})0{,}25+1)$ Rechnung getragen werden, der die Entwicklung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern (Rentnerquotient) widerspiegelt. Da nicht nur die bloße Anzahl der Rentner und Beitragszahler für die Rentenfinanzen relevant ist, sondern auch die Höhe der Renten und die der Löhne, wird die Anzahl der Rentner durch Normierung auf Standardrenten in Äquivalenzrentner und die Anzahl der Beitragszahler durch Normierung auf Durchschnittseinkommen in Äquivalenzbeitragszahler umgerechnet. Steigt der Rentnerquotient, so erhöhen sich die Renten in einem geringeren Ausmaß. Die Orientierung der Rentenanpassung am Rentnerquotienten ist sinnvoll, da die Entwicklung dieser Größe direkten Einfluss auf den Beitragssatz hat (Kasten 10, Seite 226). Der Rentnerquotient wird vor allem nach dem Jahr 2015 demographisch bedingt stärker ansteigen, entsprechend wird die Rentenanpassung in dieser Zeit geringer ausfallen. Insgesamt wird durch den Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenzahlbetrag im Jahr 2030 im Vergleich zur Status-quo-Entwicklung um 6,4 vH niedriger sein. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist aber nicht nur geeignet, langfristig die Rentenfinanzen zu stabilisieren, sondern auch kurzfristig, wenn in einer konjunkturell schlechten Situation die Anzahl der (Standard-)Beitragszahler sinkt und deshalb die Rentenerhöhungen gedämpft werden.

Die von der Rürup-Kommission verfolgte Konzeption der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und der Beitragssatzorientierung wird insbesondere durch die Wahl des Gewichtungsfaktors des Rentnerquotienten deutlich. Denn dieser wurde mit 0,25 gerade so gesetzt, dass mit der Rentenanpassungsformel das Beitragssatzziel von 22 vH im Jahr 2030 erreicht wird.

Der beitragssatzerhöhende Einfluss der demographischen Entwicklung ergibt sich zum einen durch die steigende Lebenserwartung und die damit verbundenen längeren Rentenbezugszeiten, zum anderen durch die schwache Geburtenentwicklung und der damit einhergehenden geringen Anzahl der Beitragszahler. Der mit der Rentenreform 1999 eingeführte, dann aber wieder abgeschaffte Demographie-Faktor $(1+0{,}5(LE_{t-9}-LE_{t-8})/LE_{t-8})$ *wollte der steigenden Rentenbezugsdauer Rechnung tragen, indem die Rentenanpassung gedämpft wird, wenn die fernere Lebenserwartung (LE) steigt. In der Entwicklung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor schlagen sich dagegen die sinkenden Geburtenziffern in der Anzahl der Beitragszahler und die höhere Lebenserwartung in der Anzahl der Rentner nieder, so*

dass der Nachhaltigkeitsfaktor den demographischen Problemen umfassender Rechnung trägt als der Demographie-Faktor. Die Tatsache, dass im Demographie-Faktor die Zuwachsrate der Lebenserwartung mit 0,5 gewichtet wird, wurde damit begründet, dass Beitragszahler und Rentner die Last der Alterung jeweils zur Hälfte tragen sollten. Eine ökonomische Begründung gab es dafür freilich nicht. Damals ging es letztlich darum, bestimmte Sparziele bei Einhaltung eines bestimmten Rentenniveaus (Nettorentenniveau von 64 vH im Jahr 2030) zu erreichen (JG 2000 Ziffer 460). Im Nachhaltigkeitsfaktor lässt sich der Gewichtungsfaktor der Zuwachsrate des Rentnerquotienten in Höhe von 0,25 ebenso wenig rechtfertigen. Dieser Gewichtungsfaktor wird ausschließlich damit begründet, den Beitragssatz bis zum Jahr 2030 nicht über 22 vH steigen zu lassen. Diese Begründung führt dazu, dass zukünftig dieser Gewichtungsfaktor – falls sich die der Reform zugrunde liegenden Annahmen nicht bestätigen – mit Blick auf ein bestimmtes Beitragssatzziel leicht geändert werden könnte, was die Flexibilität der Rentenanpassungsformel erhöhen, die Planungssicherheit für den Einzelnen bezüglich seiner Rentenhöhe im Alter aber weiter reduzieren würde.

Kasten 10

Rentenniveau, Beitragssatz und einnahmeorientierte Ausgabenpolitik

Sehr vereinfachend ergeben sich die Einnahmen einer umlagefinanzierten Rentenversicherung als Produkt aus dem Beitragssatz b und den versicherungspflichtigen Entgelten Y. Die Ausgaben ergeben sich aus der Durchschnittsrente r multipliziert mit der Anzahl der Rentner R, weshalb für die einperiodige Budgetgleichung der Rentenversicherung folgt:

$$bY=rR \tag{1}$$

Die versicherungspflichtigen Entgelte ergeben sich durch Multiplikation des durchschnittlichen Einkommens y mit der Anzahl der Beitragszahler B. Damit kann man den Beitragssatz als Produkt aus dem Rentenniveau RN, definiert als Durchschnittsrente relativ zum Durchschnittseinkommen, und dem Rentnerquotienten RQ, definiert als das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern, darstellen:

$$b=\frac{r}{y}\frac{R}{B}=RN\cdot RQ \tag{2}$$

Eine **rentenniveauorientierte Politik** hält das Rentenniveau konstant und impliziert, dass der Beitragssatz und der Rentnerquotient sich mit der gleichen Rate entwickeln. In einer alternden Gesellschaft mit zunehmendem Rentnerquotienten führt diese Politik zu steigenden Beitragssätzen.

Eine **beitragssatzorientierte Politik** will den Beitragssatz konstant halten, was zur Folge hat, dass das Rentenniveau mit der gleichen Rate sinken muss, wie der Rentnerquotient steigt. Die Alterung der Bevölkerung führt somit zu einer Verringerung des Rentenniveaus.

In Deutschland wird eine Mischung zwischen beiden Konzeptionen betrieben, wobei in der Vergangenheit eher eine Niveauorientierung vorlag. Sowohl mit der Riester-Reform als auch mit den Rürup-Vorschlägen wird hingegen eher eine Politik des konstanten Beitragssatzes verfolgt, wenngleich weniger ein konstanter Beitragssatz als vielmehr eine Begrenzung des Anstiegs angestrebt wird.

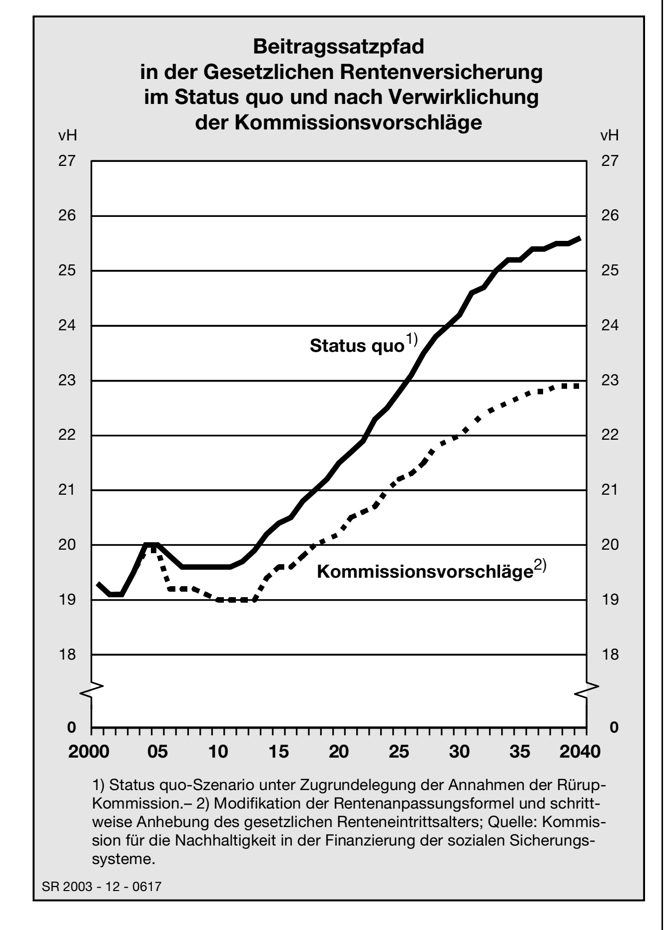
Als **einnahmeorientierte Ausgabenpolitik** bezeichnet man allgemein eine Politik, bei der die Entwicklung der Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen angepasst wird. In der Gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet dies, dass sich Änderungen auf der Einnahmeseite in der Rentenanpassung und damit auf der Ausgabenseite niederschlagen. Aus Gleichung (1) und (2) kann man für die Zuwachsrate der Durchschnittsrente w_r ableiten:

$$w_r=w_y-w_{RQ}+w_b=w_y-w_R+w_B+w_b=w_Y-w_R+w_b\,, \tag{3}$$

wobei w die Zuwachsrate der jeweiligen Größe bezeichnet. Die Einnahmen der Rentenversicherung werden beeinträchtigt, wenn beispielsweise die versicherungspflichtigen Entgelte aufgrund der wirtschaftlichen oder aufgrund der demographischen Entwicklung sinken beziehungsweise weniger stark steigen. Ebenso führt eine Verringerung der Anzahl der Beitragszahler zu geringeren Einnahmen. Wird also bei der Rentenanpassung (über eine Rentenanpassungsformel) die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte oder die Anzahl der Beitragszahler beziehungsweise der Rentnerquotient berücksichtigt, liegt eine Einnahmeorientierung der Rentenanpassung vor.

347. Die Modifikation der Rentenanpassungsformel zusammen mit der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters soll gewährleisten, unter den getroffenen Annahmen den **Beitragssatz** bis zum Jahr 2030 unter 22 vH zu halten; er liegt damit um über 2 Prozentpunkte niedriger als vor der Reform (Schaubild 57).

Schaubild 57



348. Das **Bruttorentenniveau** eines Rentners, der 45 Entgeltpunkte erworben hat, reduziert sich bei Realisierung der Vorschläge der Rürup-Kommission ebenfalls beträchtlich von 48,0 vH im Jahr 2003 auf 42,5 vH im Jahr 2020 und auf 40,0 vH im Jahr 2030. Unter Status-quo-Bedingungen, das heißt als Folge der Rentenreform 2001, würde dagegen das Bruttorentenniveau auf 42,3 vH im Jahr 2030 zurückgehen. Dieser Rückgang wurde bei der Riester-Reform damit gerechtfertigt, dass durch die zusätzliche private Altersvorsorge die Niveausenkung in der Gesetzlichen Rentenversicherung kompensiert werden kann.

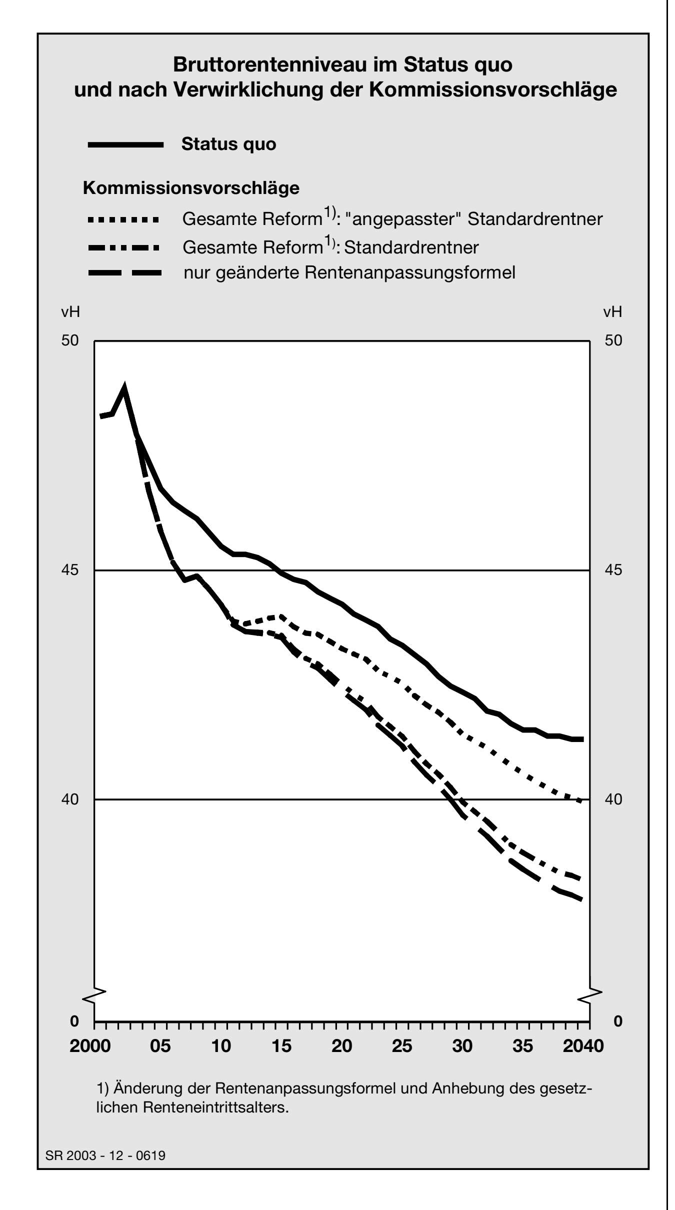
Besser als das Bruttorentenniveau kann das Nettorentenniveau Auskunft darüber geben, in welchem Ausmaß die Gesetzliche Rentenversicherung zur Lebensstandardsicherung eines Versicherten beitragen kann. Das Nettorentenniveau verliert allerdings an Aussagekraft, wenn man zu einer nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften übergeht (Ziffer 286). Die schrittweise Steuerfreistellung der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung erhöht für sich genommen die Nettolöhne und erzeugt eine Reduktion des Nettorentenniveaus, ohne dass sich bei den Nettorenten etwas ändert. Für die Bestandsrentner soll der zu besteuernde Rentenanteil konstant bleiben, die Rentenzugänge dagegen sollen schrittweise stärker besteuert werden, so dass auch deshalb die Nettostandardrente sinkt, allerdings nur für die Neurentner. Die Nettorente hängt mithin vom Rentenzugangsjahr ab, und ein einheitliches Nettorentenniveau kann nicht mehr ausgewiesen werden. Das Bruttorentenniveau des Standardrentners kann dagegen nach wie vor als Maßzahl dienen, insbesondere wenn es um Änderungen des Rentenniveaus im Zeitverlauf geht, zum Beispiel induziert durch eine Rentenanpassungsformel.

Zur Verdeutlichung der rentenerhöhenden Effekte einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit wird von der Rürup-Kommission die Rente eines „angepassten“ Standardrentners berechnet. Hierbei wird die Anzahl der Entgeltpunkte des Standardrentners ab dem Jahr 2011 ausgehend von 45 Entgeltpunkten jährlich um ein zwölftel Entgeltpunkt erhöht, so dass der „angepasste“ Standardrentner 45,8 Entgeltpunkte im Jahr 2020 und 46,7 Entgeltpunkte im Jahr 2030 hat. Der Rückgang des Rentenniveaus fällt für diesen „angepassten“ Standardrentner entsprechend geringer aus: Das Bruttorenteniveau sinkt von 48,0 vH über 43,3 vH im Jahr 2020 auf 41,4 vH im Jahr 2030 und ist damit um 1,4 Prozentpunkte höher als bei der amtlichen Definition des Eckrentners (Schaubild 58, Seite 228).

Eine Reduktion des Rentenniveaus vergrößert das so genannte Samariterdilemma, dem jede – auch äquivalenzbezogene – Rentenversicherung gegenübersteht, wenn vom Staat ein Mindesteinkommen gewährleistet wird. Übersteigt die zu erwartende Rente das Sozialhilfeniveau oder die garantierte Grundsicherung nicht oder kaum, dann kann die Beitragszahlung zur Gesetzlichen Rentenversicherung, selbst wenn diese gänzlich äquivalenzorientiert ist, als Steuerzahlung empfunden werden, sofern keine zusätzlichen Einkommen oder Vermögen im Alter vorhanden sind beziehungsweise ein Anspruch auf Mindestsicherung im Alter besteht. Die Leistungsbezogenheit der Beiträge geht verloren, da sie keine höheren Leistungen als die auch ohne Rentenversicherung „sichere“ Mindestsicherung generieren. Die Legitimation der Rentenversicherung wird geschwächt.

349. Wichtig für die Beurteilung des Lebensstandards der Rentner ist das **Gesamtversorgungsniveau**, das von der Rürup-Kommission als Relation der GRV-Rente zuzüglich der Riester-Rente zum durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommen definiert wird. Für die Riester-Rente wird angenommen, dass jährlich vom Lohn 4 vH bei einer Verzinsung von 4 % angespart werden; es wird unterstellt, dass die minimale Einzahlungsdauer zwölf Jahre beträgt, die ersten Riester-Renten also ab dem Jahr 2015 ausgezahlt werden. Der Auszahlungszeitraum erstreckt sich über 20 Jahre. Das Gesamtversorgungsniveau des „angepassten“ Standardrentners sinkt damit von 48,0 vH im Jahr 2003 vorübergehend auf 44,0 vH im Jahr 2014, steigt aber dann wieder auf 47,2 vH im

Schaubild 58



Jahr 2020 und 48,1 vH im Jahr 2030. Das Gesamtversorgungsniveau des Standardrentners mit 45 Entgeltpunkten geht dagegen auf 43,6 vH im Jahr 2014 zurück und steigt nur auf 46,6 vH im Jahr 2030. Das Gesamtversorgungsniveau des Standardrentners wird also – trotz Berücksichtigung der Riesterrente und der optimistischen Annahme, dass 4 vH des Arbeitseinkommens für das Altersvorsorgesparen aufgewendet werden – durch die Vorschläge der Rürup-Kommission reduziert.

350. Die Modifikation der Rentenanpassungsformel führt für sich genommen zu einem langsameren Rentenanstieg und damit zu einer geringeren **Rendite** für Bestandsrentner. Auch für die Geburtsjahrgänge ab 1940 gibt es einen Renditeverlust, der vor allem für die mittleren Jahrgänge recht groß ist (Schaubild 59). Letztere werden nicht mehr in vollem Ausmaß von den gegenüber der Ausgangssituation niedrigeren Beitragssätzen begünstigt, aber von der deutlichen Dämpfung des Rentenanstiegs getroffen. Insgesamt schlägt der durch die veränderte Rentenanpassungsformel erzeugte Rückgang des Rentenniveaus stärker auf die Rendite durch als der langsamere Anstieg der Beitragssätze, weshalb alle heute lebenden Jahrgänge vom Renditerückgang in der Gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind.

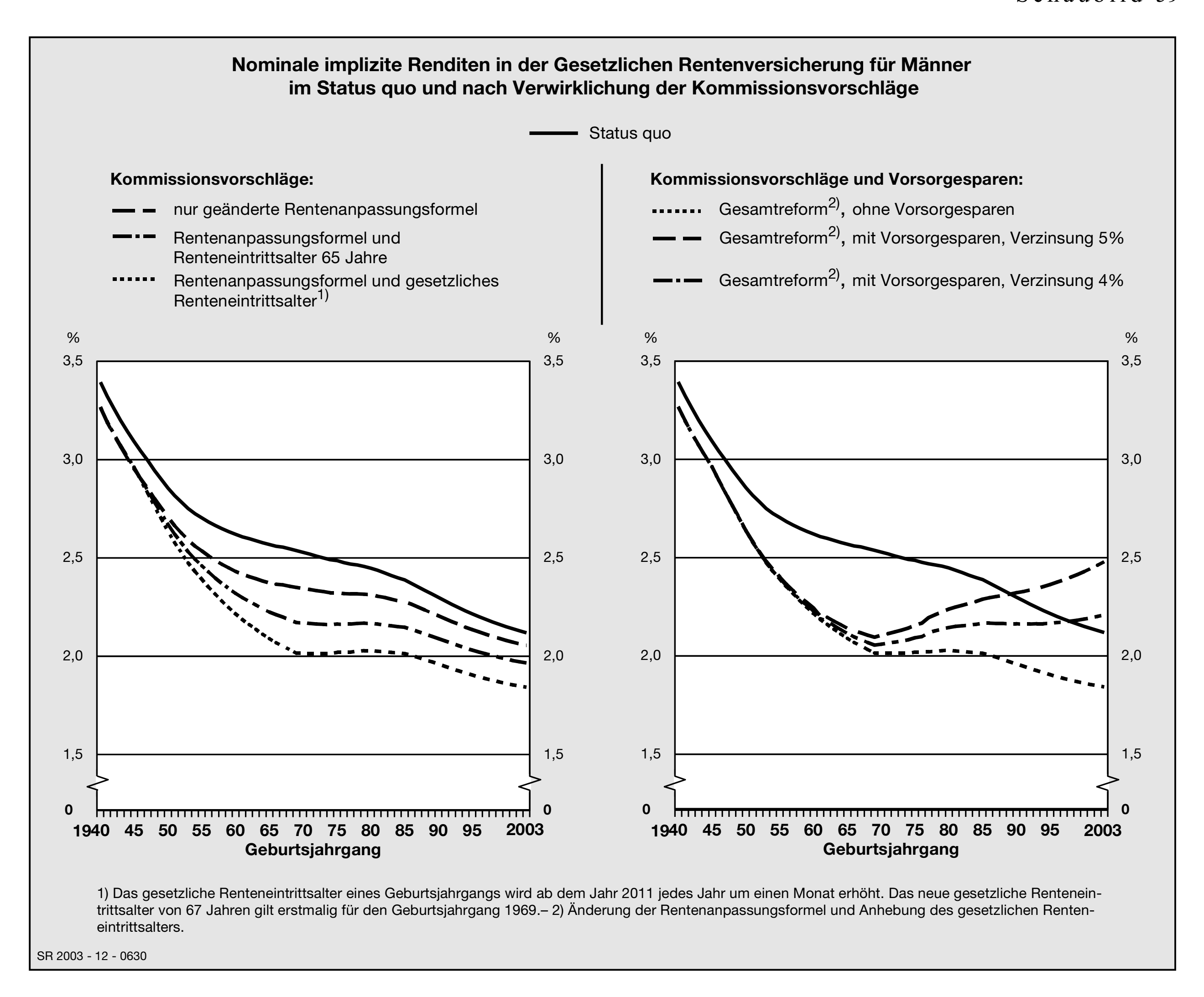
351. Bei Betrachtung der **Renditeeffekte der gesamten Reform** zeigt sich der größte Renditeverlust – teilweise über 0,5 Prozentpunkte – bei den mittleren Geburtsjahrgängen zwischen 1965 und 1985. Sie werden sowohl von der Modifikation der Rentenanpassungsformel als auch von der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters stark getroffen. Die älteren und die jüngeren Kohorten belastet dagegen der Anstieg des Renteneintrittsalters nicht oder nicht so stark, bei den ersten, weil sich ihr Renteneintrittsalter nicht oder kaum erhöht und bei den zweiten, weil sie voll von der Beitragssatzsenkung als Folge der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters profitieren.

352. In Anbetracht des – mit einem Renditeverlust „erkauften“ – niedrigeren Beitragssatzpfads kann argumentiert werden, dass durch die geringeren Beitragssätze für die Versicherten Freiräume geschaffen werden, um die im Vergleich zu einem Reformverzicht realisierte Beitragsersparnis am Kapitalmarkt für die Altersvorsorge anzulegen. Letztlich bedeutet dies nichts anderes, als dass die Versicherten die Möglichkeit erhalten, von der unterstellten höheren Rendite am Kapitalmarkt zu profitieren und somit die **Rendite der gesamten Altersvorsorge** (Umlagerente plus Kapitalrente) zu verbessern (JG 2001 Ziffer 248 und Schaubild 36).

Geht man davon aus, dass ein repräsentativer Versicherter die Differenz zwischen den Beiträgen ohne Reform und den Beiträgen mit Reform jährlich am Kapitalmarkt mit einer Verzinsung von 4 % anlegt und er ab seinem 65. Lebensjahr eine Kapitalrente für seine restliche Lebensdauer erhält, dann ergibt sich für die Geburtsjahrgänge ab 1998 ein Renditegewinn im Vergleich zur Situation ohne Reform (Schaubild 59). Der „Break-even-Jahrgang“ verschiebt sich in Richtung älterer Jahrgänge, wenn man für die Kapitalanlage eine höhere Verzinsung annimmt und deshalb die kapitalgedeckte Rente im Vergleich zur Sozialrente ein größeres Gewicht erhält. So würde bei einer Verzinsung von 5 % schon der Jahrgang 1989 besser gestellt werden als vor der Reform.

353. Wenn man das beitragsfinanzierte Umlagesystem erhalten will, sind die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geeignete Maßnahmen, um den sinkenden Geburtenzahlen, dem Rückgang der Erwerbstätigenzahlen und der steigenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen. So kann – sofern sich die getroffenen Annahmen als realistisch erweisen – die langfristige Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Säule und damit das System selbst gesichert sowie die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte reduziert werden (Ziffern 452 f.). Dies geschieht allerdings zu Lasten vor allem der mittleren Geburtsjahrgänge. Einen Spielraum für weitere

Schaubild 59



1) Das gesetzliche Renteneintrittsalter eines Geburtsjahrgangs wird ab dem Jahr 2011 jedes Jahr um einen Monat erhöht. Das neue gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren gilt erstmalig für den Geburtsjahrgang 1969.– 2) Änderung der Rentenanpassungsformel und Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters.

SR 2003 - 12 - 0630

Rentenniveausenkungen gäbe es nach Durchführung einer solchen Reform kaum mehr, will man die beitragsfinanzierte Rentenversicherung nicht weiter ihrer Legitimation berauben.

Reformvorhaben der Bundesregierung

354. Die Vorschläge der Rürup-Kommission fanden sich teilweise in den von der Bundesregierung im Oktober beschlossenen „Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001“ wieder. So wurde beschlossen, die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor zu erweitern und außerdem in der Rentenanpassungsformel nicht mehr die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, sondern die beitragspflichtigen Einkommen zu berücksichtigen. Die Rentenanpassung soll zukünftig – wie von der Rürup-Kommission vorgeschlagen – am 1. Januar jeden Jahres vorgenommen werden. Eine Entscheidung über die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wurde auf das Jahr 2010 verschoben. Bis dahin wird angestrebt, das tatsächliche Renteneintrittsalter näher an das gesetzliche heranzuführen, indem die Beschäftigungschancen von Älteren verbessert und Frühverrentungsanreize reduziert werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters zwar über vermiedene Rentenzahlungen und zusätzliche Beitragseinnahmen temporäre Entlastungen bringt, diese werden aber durch dauerhaft höhere Rentenzahlungen wieder kompensiert, so dass letztlich kaum positive Beitragssatzeffekte eintreten dürften (Ziffer 341). An einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird kein Weg vorbeiführen, sowohl zur Dämpfung der Beitragssatzdynamik als auch zur Stabilisierung des Rentenniveaus.

Innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung sind zudem folgende Maßnahmen geplant:

– Um die Anreize zur Frühverrentung zu reduzieren, soll die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit ab dem Jahr 2006 bis zum Jahr 2008 in Monatsschritten von 60 Jahre auf 63 Jahre angehoben werden.

– Die bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung nach Vollendung des 17. Lebensjahres sollen für Neurenten abgeschafft werden. Allerdings gilt eine vierjährige Übergangsfrist ab dem Jahr 2005. Die Berücksichtigung der Schulausbildungszeit als „unbewertete“ Anrechnungszeit bleibt erhalten, so dass rentenrechtliche Lücken vermieden werden. Insgesamt trägt diese Maßnahme zur Stärkung der Beitragsäquivalenz bei.

– Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeiträgen wird für Neurentner schrittweise innerhalb von vier Jahren abgeschafft, sofern es sich nicht um Pflichtbeitragszeiten wegen beruflicher Ausbildung handelt.

355. Im Bereich der oft als zu bürokratisch kritisierten Riester-Rente sollen Verfahrensvereinfachungen vorgenommen werden. So soll die Anzahl der Zertifizierungskriterien (JG 2001 Tabelle 33) reduziert werden. Aus Gründen des Verbraucherschutzes will man aber unter anderem die Garantie der eingezahlten Beiträge und die Auszahlung in Form einer monatlichen Leibrente frühestens ab dem 60. Lebensjahr beibehalten. Weiterhin soll der bürokratische Aufwand dadurch reduziert werden, dass nicht mehr jedes Jahr ein Antrag auf Zulage gestellt werden muss, sondern ein einmaliger Antrag für alle Folgejahre ausreichend ist. Der bisher nach der Kinderzahl gestaffelte Sockelbetrag, den die Geringverdiener als Mindesteigenbeitrag leisten müssen (JG 2001 Tabelle 34), wird vereinheitlicht. Auch die Tatsache, dass bei einem Wegzug des Rentenbeziehers ins Ausland die Vorschriften der „schädlichen Verwendung“ greifen, die eine Rückerstattung der Förderbeträge verlangen, soll beseitigt werden (JG 2001 Ziffer 246). Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung will man Hemmnisse abbauen, indem Arbeitnehmer das Recht erhalten, beim Arbeitsplatzwechsel das beim alten Arbeitgeber erworbene Kapital in die Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung des neuen Arbeitgebers mitzunehmen.

356. Im Zuge der ansonsten zu begrüßenden Verfahrensvereinfachungen bei der Riester-Rente ist vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung geplant, dass zukünftig nur noch solche Verträge staatlich gefördert werden sollen, die neben der Altersversorgung auch das Invaliditäts- und Hinterbliebenenrisiko absichern. Das Ziel dieser Vorschrift besteht darin, die Voraussetzungen zu schaffen, dass Frauen und Männer die gleichen Tarife (so genannte Unisex-Tarife) erhalten. Denn wenn diese drei Risiken gleichzeitig abgesichert werden, ist eine geschlechtsspezifische Unterscheidung bei den Tarifen nicht mehr zu begründen. Unisex-Tarife werden gefordert, um einer vermeintlichen Ungleichbehandlung von Frauen entgegen zu wirken. Diese wird darin gesehen, dass Frauen bei gleicher Sparleistung aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung – bei Wahrung der aktuarischen Beitragsäquivalenz – eine niedrigere Monatsrente als Männer beziehen. Darin ist jedoch keine Ungleichbehandlung zu erkennen, vielmehr stellt dies eine risikoadäquate Differenzierung dar. Würde man Unisex-Tarife quasi durch die Hintertür bei der Riester-Rente einführen, indem die Förderung an die Absicherung auch des Invaliditäts- und Hinterbliebenenrisikos geknüpft wird, würde dies nicht nur zu einer Diskriminierung Alleinstehender beiderlei Geschlechts führen, für Männer ergäben sich im Vergleich zur geltenden Regelung generell deutliche Nachteile. Für diese Gruppen würde die Riester-Rente also unattraktiver. Man kann die Unisex-Tarife bei der Riester-Rente auch nicht damit begründen, dass sie in der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Anwendung kommen. Konstituierende Eigenschaft einer Sozialversicherung ist es gerade, nicht nach Risiken zu differenzieren; deshalb müssen solche Systeme obligatorisch sein. Wollte man Unisex-Tarife auch in der Riester-Rente einführen, müsste man diese letztlich obligatorisch machen.

3. Pflegeversicherung: Reform unvermeidlich

Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung

357. Die finanzielle Situation der Sozialen Pflegeversicherung war auch in diesem Jahr angespannt. Auf der Einnahmeseite machte sich, genauso wie in der Gesetzlichen Krankenversicherung, die schlechte konjunkturelle Entwicklung bemerkbar, und auf der Ausgabenseite führte die kontinuierlich steigende Anzahl der Leistungsempfänger zu finanziellen Mehrbelastungen, so dass auch in diesem Jahr ein Defizit von rund 0,5 Mrd Euro realisiert wurde. Da die Rücklagen mit 4,9 Mrd Euro noch immer relativ hoch sind, ist eine Beitragssatzsteigerung kurzfristig nicht notwendig. Gleichwohl sind die seit dem Jahr 1999 jährlich auftretenden Defizite ein Indikator für die strukturellen Probleme der Sozialen Pflegeversicherung, die eine Beitragssatzerhöhung mittelfristig unumgänglich machen. So ergeben unterschiedliche Modellrechnungen einen notwendigen Anstieg des Beitragssatzes auf 2,7 vH bis 4,6 vH im Jahr 2040. Will man diesen absehbaren Anstieg der Beitragssätze verhindern, sind auch im Bereich der Pflegeversicherung Reformen notwendig, die schon heute in Angriff genommen werden müssen.

Derzeit sind rund 70,6 Millionen Personen in der Sozialen Pflegeversicherung (51 Millionen Mitglieder und rund 20 Millionen mitversicherte Familienangehörige) und etwa 8,6 Millionen Personen in der Privaten Pflegeversicherung versichert. Die Anzahl der Leistungsbezieher beträgt rund 2 Millionen Personen. Davon sind 1,89 Millionen Personen Mitglied in der Sozialen Pflegeversicherung, die sich wiederum in 1,29 Millionen ambulant Pflegebedürftige und 0,60 Millionen stationär Pflegebedürftige aufteilen (Tabelle 86, Anhang V). Nach der Schwere der Pflegebedürftigkeit findet eine Einteilung in drei Pflegestufen statt, wobei in der ambulanten Pflege 56 vH auf Stufe 1, 34 vH auf Stufe 2 und 10 vH auf Stufe 3 entfallen. In der stationären Pflege betragen die entsprechenden Anteile 38 vH, 42 vH und 20 vH. Im Rahmen der häuslichen Pflege beträgt das Pflegegeld monatlich 205 Euro für Stufe 1, 410 Euro für Stufe 2 und 665 Euro für Stufe 3. Die (alternativen) Pflegesachleistungen werden in der Höhe von 384 Euro, 921 Euro und 1 432 Euro gewährt. Im Falle einer vollstationären Pflege betragen die Pflegeaufwendungen*

der Pflegeversicherung 1 023 Euro in Stufe 1, 1 279 Euro in Stufe 2 und 1 432 Euro in Stufe 3.

Im Jahr 2002 beliefen sich die Ausgaben der Sozialen Pflegeversicherung auf 17,3 Mrd Euro. Die Beitragseinnahmen betrugen 16,8 Mrd Euro. Über 82 vH der Leistungsausgaben werden von Personen im Alter von über 60 Jahren und 78 vH der Leistungsausgaben von Personen im Alter von über 65 Jahren verursacht. Dem stehen Beitragseinnahmen von Rentnern in Höhe von rund 3 Mrd Euro (18 vH) gegenüber. Jede Pflegekasse ist zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, eine Rücklage in Höhe von 50 vH einer durchschnittlichen Monatsausgabe zu bilden. Mit der Rücklage sollen Einnahme- und Ausgabenschwankungen innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden. Wenn die Rücklage das Rücklagesoll übersteigt, muss der Überschuss an einen Ausgleichsfonds überwiesen werden. Dieser Ausgleichsfonds wird vom Bundesversicherungsamt verwaltet. Neben den Rücklageüberschüssen fließen auch die Beiträge aus Rentenzahlungen in den Fonds ein. Die Mittel des Ausgleichsfonds werden im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen den Pflegekassen herangezogen.

Reformvorschlag der Rürup-Kommission

358. In Anbetracht der bei gegebenem Beitragssatz wegen der demographischen Entwicklung zu erwartenden Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben machte die Rürup-Kommission auch im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung einen Reformvorschlag, der im Wesentlichen am derzeitigen System festhält, aber eine langfristige Beitragssatzstabilität für die Erwerbstätigen gewährleisten soll, indem sowohl an der Einnahmeseite als auch an der Ausgabenseite angesetzt wird. Konkret enthält der Vorschlag folgende Elemente:

– **Dynamisierung der Leistungen**: Die Leistungen sollen jährlich gemäß dem arithmetischen Mittel aus Inflationsrate und Lohnsteigerungsrate zunehmen. Damit wird einer realen Entwertung der Leistungen entgegengetreten, und durch die Berücksichtigung der Lohnsteigerungsrate wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Pflegeleistungen personalintensiv sind und die Kostensteigerungen in diesem Bereich über der allgemeinen Teuerungsrate liegen können. In den Kommissionsszenarien wird eine Inflationsrate von 1,5 vH per annum und eine Nominallohnsteigerung von 3,0 vH jährlich angenommen, so dass die Leistungssätze um 2,25 vH pro Jahr steigen müssten.

– **Finanzielle Gleichstellung von stationärer und ambulanter Pflege**: Der Umfang der stationären Leistungen und der qualitätsgesicherten ambulanten Pflegesachleistungen soll aneinander angepasst werden. So soll ab dem Jahr 2005 die Leistungshöhe für stationäre und ambulante Pflegeleistungen für Neuzugänge einheitlich 400 Euro für die Pflegestufe 1, 1 000 Euro für die Pflegestufe 2 und 1 500 Euro für die Pflegestufe 3 betragen. Es findet also eine Leistungserhöhung bei ambulanter und eine Leistungsreduktion für die Stufen 1 und 2 bei stationärer Pflege statt. Damit soll der Anreiz zu einer stärkeren Inanspruchnahme der stationären Pflege beseitigt werden. Gleichzeitig könnte damit aber die oft beklagte Unterversorgung in den Pflegeheimen weiter zunehmen. Insgesamt sollen durch die Angleichung der Pflegesätze mittelfristig Einsparungen in Höhe von etwa 2 Mrd Euro erzielt werden. Dem stehen aber zu erwartende zusätzliche Ausgaben der Sozialhilfeträger gegenüber, wenn deren Ausgaben aufgrund der reduzierten Leistungen der Pflegeversicherung im stationären Bereich steigen. Das Pflegegeld soll in seiner derzeitigen Höhe erhalten bleiben.

– **Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes**: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. April 2001 die Regelung, dass Mitglieder der Pflegeversicherung, die Kinder betreuen oder erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden, als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erachtet. Denn kindererziehende Pflichtversicherte leisteten mit der Kindererziehung konstitutive generative Beiträge zur Zukunftssicherung des Umlagesystems und müssten deshalb innerhalb dieses Systems auf der Beitragsseite entlastet werden (JG 2001 Ziffern 273 ff.). Eine entsprechende gesetzliche Änderung muss bis spätestens 31. Dezember 2004 vorgenommen werden. Die Rürup-Kommission ist der Auffassung, dass der Familienlastenausgleich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und deshalb aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren ist, weshalb sie steuerliche Beitragszuschüsse für Erziehende vorschlägt. Trotz der Tatsache, dass solche Zuschüsse die Einnahmen der Pflegeversicherung nicht erhöhen, rechnet die Kommission mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 1 Mrd Euro. Es bleibt unklar, wie dieser Betrag aufgebracht werden soll. Die Bundesregierung beabsichtigt, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts durch die Erhebung eines nach Einkommen gestaffelten Zuschlags bei den Nichterziehenden zu entsprechen.

– **Beitragserhöhung für Rentner und Kapitaldeckung**: Ab dem Jahr 2010 sollen Rentner einen zusätzlichen Beitrag zur Pflegeversicherung in Höhe von zunächst 2 vH der beitragpflichtigen Einnahmen (generativer Ausgleichssatz) leisten. Dies soll eine Senkung des allgemeinen Beitragssatzes auf 1,2 vH ermöglichen, so dass der Beitragssatz für Rentner 3,2 vH beträgt. Davon sollen 0,6 Prozentpunkte von den Rentenversicherungsträgern (Hälfte des allgemeinen Beitragssatzes) und 2,6 Prozentpunkte von den Rentnern übernommen werden. Im Zeitverlauf soll der „generative Ausgleichssatz" von 2 vH im Jahr 2010 über 2,4 vH im Jahr 2020 auf 2,8 vH im Jahr 2040 ansteigen. Bei Arbeitern und Angestellten soll der durch die Reduktion des allgemeinen Beitragssatzes erzeugte Spielraum von 0,5 Prozentpunkten im Jahr 2010 zur obligatorischen Bildung von Alterungsrückstellungen auf individuellen, bei den Rentenversicherungsträgern zentral geführten Pflegekonten genutzt werden, so dass der gesamte Beitragssatz für Arbeiter und Angestellte ab dem Jahr 2010

nach wie vor bei 1,7 vH liegen wird. Der angesparte Kapitalbestand wird zum Zeitpunkt des Renteneintritts als Leibrente ausgezahlt und soll dazu dienen, die zusätzliche Belastung mit Pflegeversicherungsbeiträgen im Rentenalter aufzubringen. Der Beitragssatz zur Bildung des privaten Kapitalstocks wird dann im Zeitablauf sukzessive reduziert und der allgemeine Beitragssatz der Pflegeversicherung im gleichen Ausmaß erhöht, so dass der Gesamtbeitragssatz bis zum Jahr 2040 bei 1,7 vH konstant bleibt. Insgesamt ist das Modell so ausgestaltet, dass der Nettobeitrag der Rentner im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2040 rund 2,6 vH (Gesamtbeitrag auf Renten abzüglich der privat angesparten Rente, abzüglich des Beitragsanteils der Rentenversicherungsträger) beträgt (Tabelle 45). Somit wird erreicht, dass Arbeitnehmer und Rentner jeder Generation die gleichen Belastungen durch die Pflegeversicherung tragen müssen, freilich mit einem Belastungssprung beim Übergang von der Erwerbsphase in die Rentenphase. Wenn, wie von der Bundesregierung beschlossen, die Rentner ab dem 1. April 2004 den gesamten Pflegeversicherungsbeitrag zahlen müssen, bestehen für dieses Konzept faktisch keine Umsetzungschancen mehr.

359. Die Anerkennung des Reformbedarfs seitens der Bundesregierung und die sich daran anschließenden Reformüberlegungen zeigen, dass die Einführung einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung vor dem Hintergrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung ein Fehler war. Besser wäre es gewesen, eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung mit Versicherungspflicht und Kontrahierungszwang für die Versicherungsunternehmen zu etablieren (SG 94 Ziffern 3 ff.). Ein Umstieg ist auch heute noch möglich, er würde zwar Übergangskosten verursachen, die aber im Vergleich zu einem Systemwechsel bei der Gesetzlichen Rentenversicherung oder Gesetzlichen Krankenversicherung noch beherrschbar wären.

Ein Weg besteht in dem an der Universität Freiburg entwickelten und von der Rürup-Kommission wegen der Zusatzbelastung für die heute lebenden Jahrgänge verworfenen Reformvorschlag eines so bezeichneten Auslaufmodells. Danach sollen im Jahr 2005 alle dann unter 60-Jährigen ihren Anspruch auf Leistungen aus der Sozialen Pflegeversicherung verlieren und einer obligatorischen privaten Pflegeversicherung zugeführt werden. Die von diesen Personen bisher geleisteten Einzahlungen in die Pflegekassen könnten als langfristige Schuldverschreibungen verbrieft werden, womit eine implizite Staatsschuld explizit gemacht würde. Die über 60-Jährigen behalten ihren Leistungsanspruch aus der Sozialen Pflegeversicherung, müssen aber eine so genannte Ausgleichspauschale von 40 Euro monatlich leisten. Diese Pauschale kann damit gerechtfertigt werden, dass mit ihr den Älteren ein Teil ihres Einführungsgewinns entzogen wird. Da die Einnahmen aus der Ausgleichspauschale nicht ausreichen, um die Pflegeleistungen zu finanzieren, müssen zudem noch die unter 60-Jährigen einen so genannten Solidarbeitrag, der nichts anderes als eine Pflegesteuer darstellt, in Höhe von zunächst 1,1 vH des Bruttoarbeitseinkommens leisten. Der Solidarbeitrag steigt im Zeitverlauf auf 1,8 vH an, sinkt aber

Tabelle 45

Entwicklung der Beitragssätze in der Sozialen Pflegeversicherung nach dem Reformvorschlag der Rürup-Kommission[1)]

vH

Jahr	Generativer Ausgleichsbeitragssatz	Allgemeiner Beitragssatz	Sparanteil für Pflegekonto	Gesamtbeitragssatz (Umlage + Kapitaldeckung)	Gesamtbeitragssatz auf Renten	Beitragssatz für Rentenversicherungsträger	Beitragssatz für Rentner	Anteil der Leibrente aus dem Pflegekonto an der Standardrente	Nettobeitragssatz der Rentner
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)+(2)	(6)=(2)/2	(7)=(5)-(6)	(8)	(9)=(7)-(8)
2005	0,0	1,7	0,0	1,7	1,7	0,85	0,85	0,00	0,85
2010	2,0	1,2	0,5	1,7	3,2	0,60	2,60	0,00	2,60
2015	2,2	1,4	0,3	1,7	3,6	0,70	2,90	0,34	2,56
2020	2,4	1,5	0,2	1,7	3,9	0,75	3,15	0,57	2,58
2025	2,6	1,6	0,1	1,7	4,2	0,80	3,40	0,76	2,64
2030	2,6	1,7	0,0	1,7	4,3	0,85	3,45	0,90	2,55
2035	2,8	1,7	0,0	1,7	4,5	0,85	3,65	0,97	2,68
2040	2,8	1,7	0,0	1,7	4,5	0,85	3,65	1,03	2,62

1) Zu den Einzelheiten siehe Ziffer 358.

Quelle für Grundzahlen: Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme

dann bis auf null im Jahr 2045 ab. Zusätzlich zum Solidarbeitrag müssen diese Personen noch den Beitrag zur privaten Pflegeversicherung aufbringen, so dass sich eine Zweifachbelastung ergibt. Diese zusätzliche Belastung könnte man aber insofern als gerechtfertigt bezeichnen, da diese Generation mit ihrer geringen Geburtenrate maßgeblich zum demographischen Problem beigetragen hat. Insgesamt sollte die altersspezifische Ausscheidegrenze, der Solidarbeitrag der Erwerbstätigen und die Ausgleichspauschale so aufeinander abgestimmt werden, dass die Belastungen der einzelnen Jahrgänge über die verbleibende Lebenszeit gleich sind. Das Modell würde dazu führen, dass gerade dann, wenn die demographischen Probleme ihren Höhepunkt erreichen, nur noch eine demographiefestere private Pflegeversicherung bestünde.

Problematischer ist das Konzept der Herzog-Kommission, in dem ebenfalls ein Übergang zu einem kapitalgedeckten Prämienmodell vorgesehen ist. Der Beitragssatz soll in einer Überführungsphase bis zum Jahr 2030 bei 3,2 vH liegen, um mit den Mehreinnahmen einen kollektiven Kapitalstock aufzubauen. Die Mittel des Kapitalstocks sollen ab dem Jahr 2030 dazu verwendet werden, um Alterungsrückstellungen zugunsten älterer Versicherter zu bilden beziehungsweise die nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten Prämien zu deckeln. Zur Entlastung der Arbeitgeber ist die Streichung eines Urlaubstags oder Feiertags geplant, die 0,5 Beitragssatzpunkten entsprechen soll. Dies kann zwar den Anstieg der Arbeitskosten begrenzen, ändert aber nichts daran, dass der für die Beschäftigung wichtige Abgabenkeil durch die Anhebung des Pflegeversicherungsbeitragssatzes größer wird. Die Prämie soll nach den Berechnungen der Herzog-Kommission im Jahr 2030 für einen 20-Jährigen 52 Euro und für Ältere maximal 66 Euro betragen. Der soziale Ausgleich soll aus Steuermitteln finanziert werden und wird auf 9 Mrd Euro jährlich veranschlagt.

DRITTES KAPITEL

Die voraussichtliche Entwicklung im Jahr 2004

I. Überblick: Konjunkturhoffnungen ruhen auf der Weltwirtschaft

Das Wichtigste in Kürze

(1) In diesem Jahr stagnierte das deutsche Bruttoinlandsprodukt.

(2) Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland wird sich im Jahr 2004 nur langsam beleben. Die Impulse kommen primär von der anziehenden Weltkonjunktur; die Binnennachfrage bleibt schwach.

(3) Nach unserer Basisprognose (Status-quo-Prognose) wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2004 um 1,5 vH zunehmen. Unterstellt ist dabei, dass es nicht zu einem Vorziehen der Steuerreform kommt und die begleitenden Finanzierungsmaßnahmen nicht in Kraft treten.

(4) Bei Vorziehen der Steuerreform und In-Kraft-Treten der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Finanzierungsmaßnahmen wird das Bruttoinlandsprodukt im kommenden Jahr um 1,7 vH zunehmen.

(5) Die Arbeitslosigkeit verharrt mit einer Quote von 10,6 vH auf hohem Niveau; der Beschäftigungsabbau schwächt sich ab. Im zweiten Halbjahr des kommenden Jahres setzt eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt ein.

(6) Auch im Jahr 2004 wird die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts verletzt. Nach der Basisprognose beträgt die Defizitquote 3,4 vH, nach der Alternativprognose 3,6 vH.

(7) Der Anstieg der Verbraucherpreise bleibt moderat und liegt im Jahr 2004 in Deutschland bei 1,2 vH.

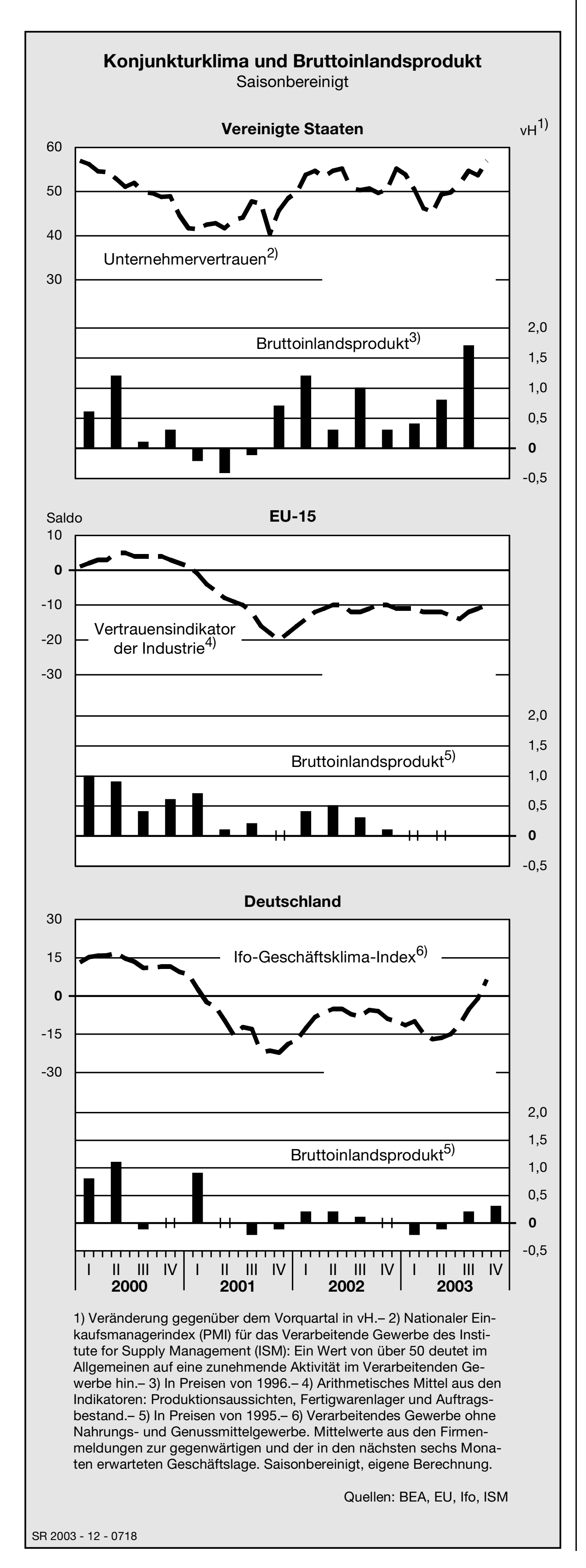
360. Die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland stagnierte in diesem Jahr. Insgesamt war der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts auch unter Berücksichtigung des eingetretenen Irak-Kriegs und der Euro-Aufwertung deutlich schwächer als vor Jahresfrist von uns prognostiziert. Die Weltkonjunktur kühlte sich zu Beginn dieses Jahres ab, und die Exporte schrumpften bis zur Jahresmitte. Die Inlandsnachfrage kam nach dem merklichen Rückgang in den vergangenen zwei Jahren erneut nicht in Schwung. Dies führte dazu, dass das Bruttoinlandsprodukt in der ersten Hälfte dieses Jahres sogar sank.

In der zweiten Jahreshälfte sind die Exporte wieder gestiegen. Die Hoffnungen für das Jahr 2004 richten sich nun darauf, dass sich der Aufschwung der Weltwirtschaft fortsetzt und der außenwirtschaftliche Funke auf die Binnenwirtschaft überspringt.

361. Die Ausgangsbedingungen sind günstig. Nachfrage und Produktion in der Weltwirtschaft haben sich in der zweiten Hälfte dieses Jahres spürbar belebt. Konjunkturlokomotive sind erneut die Vereinigten Staaten, deren wirtschaftliche Entwicklung nach Wegfall der kriegsbedingten Verunsicherung durch kräftige geld- und finanzpolitische Impulse angeregt wurde. In Japan kam es ebenfalls zu einer deutlichen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Die Wirtschaft im Euro-Raum hinkte dieser Entwicklung hinterher; aber auch hier haben sich die Konjunkturerwartungen verbessert. Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in den meisten Industrieländern im Jahr 2004 deutlich stärker zunehmen als in diesem Jahr. Das Konjunkturgefälle zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union wird allerdings bestehen bleiben (Schaubild 60).

362. Die Perspektiven für die deutsche Binnenwirtschaft sind weniger klar. Die Europäische Zentralbank verfolgt einen expansiven Kurs: Die Realzinsen sind auf einem sehr niedrigen Stand und gegenwärtig spricht vieles für ein Beibehalten des derzeitigen Leitzinsniveaus bis weit in das nächste Jahr hinein. Die Finanzpolitik steht unter Konsolidierungsdruck. In diesem Jahr wurde insbesondere in den Sozialversicherungen ein Maßnahmebündel beschlossen, das für das kommende Jahr Einsparungen in beträchtlicher Höhe vorsieht. Bei den steuerpolitischen Vorhaben ist die Umsetzung hingegen mit zahlreichen Fragezeichen versehen. Dies betrifft vor allem das Vorziehen der Steuerreform und deren Gegenfinanzierung sowie die Reform der Gewerbesteuer. Die bisher beschlossenen Sparmaßnahmen haben für sich genommen einen kontraktiven Effekt. Dem steht die dadurch ermöglichte Beitragssatzsenkung in der Gesetzlichen Krankenversicherung entgegen. Zudem sollte von den bereits in Angriff genommenen Strukturreformen ein positiver Erwartungseffekt auf die Unternehmen ausgehen: Der Reformstau in Deutschland beginnt sich aufzulösen. Mit raschen und kräftigen Wirkungen der Reformen ist jedoch kurzfristig nicht zu rechnen; der Einfluss auf die inländi-

Schaubild 60



1) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH.– 2) Nationaler Einkaufsmanagerindex (PMI) für das Verarbeitende Gewerbe des Institute for Supply Management (ISM): Ein Wert von über 50 deutet im Allgemeinen auf eine zunehmende Aktivität im Verarbeitenden Gewerbe hin.– 3) In Preisen von 1996.– 4) Arithmetisches Mittel aus den Indikatoren: Produktionsaussichten, Fertigwarenlager und Auftragsbestand.– 5) In Preisen von 1995.– 6) Verarbeitendes Gewerbe ohne Nahrungs- und Genussmittelgewerbe. Mittelwerte aus den Firmenmeldungen zur gegenwärtigen und der in den nächsten sechs Monaten erwarteten Geschäftslage. Saisonbereinigt, eigene Berechnung.

Quellen: BEA, EU, Ifo, ISM

SR 2003 - 12 - 0718

sche Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2004 wird daher eher in einer Verbesserung des Vertrauens in die Handlungsfähigkeit der Politik bestehen als in konkreten Beschäftigungs- und Produktionseffekten. Zusammen mit den Impulsen aus dem Ausland dürfte dies aber ausreichen, um eine moderate Erholung der Inlandsnachfrage herbeizuführen.

363. Der Sachverständigenrat erstellt seine Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das kommende Jahr regelmäßig unter der Annahme des gesetzgeberischen Status quo. Das bedeutet, dass bei Gesetzesänderungen nur diejenigen Maßnahmen einfließen, die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung bereits verabschiedet sind oder bei denen keine Zustimmungspflicht des Bundesrates besteht. Dieses Vorgehen ist im Regelfall unproblematisch. Angesichts der Vielzahl der im kommenden Jahr finanzwirksamen Gesetze, deren Umsetzung durch die Beteiligung des Bundesrates im weiteren Verlauf der Gesetzgebung gegenwärtig ungewiss ist, entstehen aber für die Prognose des kommenden Jahres erhebliche Unsicherheiten. Dies betrifft das Vorziehen der Steuerreform sowie die steuerpolitischen Einsparmaßnahmen (Haushaltsbegleitgesetz, Reform der Gewerbesteuer, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II und Steueränderungsgesetz 2003). Die Auswirkungen dieser Maßnahmen werden deshalb in der Basisprognose nicht berücksichtigt. Unter diesen Annahmen ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH.

In einer Alternativprognose wird unterstellt, dass die entsprechenden Gesetze, so wie vom Deutschen Bundestag beschlossen, in Kraft treten. Unter dieser Annahme ergibt sich für das kommende Jahr eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,7 vH.

364. Ein Risiko für die konjunkturelle Entwicklung des nächsten Jahres stellen die Zwillingsdefizite in den Vereinigten Staaten dar. Der massive Anstieg der Staatsverschuldung könnte das Vertrauen der Anleger in die amerikanische Wirtschaft beschädigen. Bleiben die Kapitalzuflüsse aus oder wird Kapital aus den Vereinigten Staaten per saldo abgezogen, ist die Finanzierung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits nicht mehr zum gegenwärtigen Wechselkurs möglich, und der Kurs des US-Dollar könnte abrupt fallen. Eine starke Aufwertung des Euro aber würde die fragile Erholung in Deutschland belasten.

Angesichts der deutlichen Festigung des Aufschwungs in den Vereinigten Staaten, durch die eine Kapitalanlage weiterhin attraktiv bleibt, erscheint uns ein solches Szenario im nächsten Jahr jedoch als wenig wahrscheinlich. Risiken für den Aufschwung gibt es auch im Inland: Wenn die Umsetzung der Reformen stockt, könnte die größere Zuversicht der Investoren und Verbraucher rasch wieder verfliegen.

II. Prognose

365. Die Prognose beruht auf Daten zur Lage der Weltwirtschaft und der inländischen Wirtschaft sowie auf Indikatoren über die Erwartungen und Pläne der Wirtschaftssubjekte, die bis Anfang November 2003 vorlagen und die im vorhergehenden Kapitel ausführlich dargestellt wurden. Die prognostizierte Entwicklung wird von uns als die wahrscheinlichste betrachtet, sie ist, wie jede Aussage über die Zukunft, mit Unsicherheit verbunden. Ihr liegen Annahmen über den Kurs der Wirtschaftspolitik sowie über die Entwicklung an den Rohöl- und Devisenmärkten zugrunde (Kasten 11).

Kräftige Belebung der Weltkonjunktur

366. In den Vereinigten Staaten hat sich der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion im dritten Quartal dieses Jahres kräftig beschleunigt; das Bruttoinlandsprodukt stieg gegenüber dem Vorquartal mit einer Jahresrate von 7,2 vH. Zu diesem Produktionszuwachs trugen sowohl die Inlandsausgaben als auch die Exporte bei. Anders als im Vorquartal erhöhten sich bei den inländischen Verwendungskomponenten die staatlichen Ausgaben kaum, während die privaten stark zulegten. Die privaten Haushalte weiteten auch im dritten Quartal ihre Konsumausgaben stark aus; im Wohnungsbau stieg die Investitionstätigkeit mit mehr als 20 vH deutlich an. Auch die Unternehmensinvestitionen, insbesondere die in Ausrüstungen und Software, expandierten kräftig.

Die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr war in hohem Maße auf die expansive Finanz- und Geldpolitik zurückzuführen. So erhielten die privaten Haushalte Steuerschecks für rückwirkende Steuererleichterungen, und die steuerliche Belastung von Dividenden wurde gesenkt. Außerdem nutzten die privaten Haushalte den Rückgang der Hypothekenzinsen zur Umschuldung und verringerten so ihre Zinsbelastung. Gleichzeitig vergrößerten die Refinanzierungsmöglichkeiten den Spielraum für zusätzlichen Konsum. Positiv auf die konjunkturelle Entwicklung wirkte aber auch, dass die Unternehmen Fortschritte bei der Bilanzkonsolidierung machten und ihre Gewinnlage verbessert haben. Schließlich hat der Anstieg der Aktienkurse die Unternehmensfinanzierung erleichtert und die Vermögensposition der privaten Haushalte wieder verbessert. Alles in allem ist die Dynamik des Aufschwungs deutlich stärker geworden.

367. Im Jahr 2004 wird sich die Expansion von Nachfrage und Produktion in den Vereinigten Staaten in ähnlichem Tempo fortsetzen. Mit einem besonders kräftigen Anstieg ist für die Unternehmensinvestitionen zu rechnen, da die Ertragsaussichten sich weiter verbessern. Außerdem werden die Investitionen im kommenden Jahr weiterhin durch die in diesem Jahr beschlossenen steuerlichen Maßnahmen angeregt. Im Wohnungsbau ist dagegen aufgrund der gestiegenen Hypothekenzinsen eine Abflachung des Investitionsanstiegs wahrscheinlich. Die Ausweitung des privaten Verbrauchs wird im Jahr 2004 anhalten. Die konsumanregende Wirkung der Steuerentlastung wird im Verlauf des nächsten Jahres zwar leicht abnehmen, erhöhend auf die Privaten Konsumausgaben wirken aber der Anstieg der Beschäftigung und die daraus entstehende Zunahme der verfügbaren Einkommen. Von der Außenwirtschaft ist per saldo allerdings auch im kommenden Jahr mit keinen nennenswerten Impulsen zu rechnen. Zwar ist die preisliche Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Produkte durch die Abwertung des US-Dollar gestiegen; dies dürfte zusammen mit der konjunkturellen Erholung bei den Handelspartnern zu einem kräftigen Exportanstieg führen. Allerdings werden aufgrund der merklichen Expansion der Inlandsnachfrage die Importe trotz der deutlichen Abwertung des US-Dollar in diesem Jahr erneut stark zunehmen. Insgesamt wird der Außenbeitrag daher – wenn auch nur geringfügig – negativ bleiben.

368. Vor diesem Hintergrund wird das Bruttoinlandsprodukt in den Vereinigten Staaten im Jahr 2004 um 4,0 vH zunehmen (Tabelle 46, Seite 238). Die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung wird steigen und sich damit langsam wieder ihrem langjährigen Durchschnitt annähern. Wegen der noch bestehenden Unterauslastung des Produktionspotentials ist eine Beschleunigung des Preisniveauanstiegs aber nicht wahrscheinlich. Nachdem sich die Verbraucherpreise in diesem Jahr wegen der Importverteuerung etwas stärker erhöht hatten (2,4 vH), wird der Anstieg des Index der Verbraucherpreise im Durchschnitt des Jahres 2004 mit 1,8 vH geringer ausfallen. Die Beschäftigung dürfte im Verlauf des Jahres 2004 beschleunigt zunehmen; die Arbeitslosenquote wird im Jahresdurchschnitt unter 6,0 vH liegen.

Das Haushaltsdefizit des Staates insgesamt in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wird von 5,2 vH auf 5,6 vH im Jahr 2004 steigen. Der Hauptteil davon entfällt auf den Bundeshaushalt. Das Defizit in der Leistungsbilanz bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt wird mit 5,1 vH etwas größer sein als in diesem Jahr. Dies beruht darauf, dass kurzfristig der Effekt der abwertungsbedingten Verteuerung der Importe stärker wirkt als die Abwertung auf die Export- und Importvolumen.

369. In Japan ist die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2003 unerwartet stark gestiegen, nachdem sie in den letzten beiden Jahren nahezu stagniert hatte. Die Produktionsausweitung ist vor allem auf eine beschleunigte Ausweitung der Inlandsnachfrage zurückzuführen. Die Unternehmensinvestitionen stiegen kräftig an, die Privaten Konsumausgaben wurden aufgrund eines deutlichen Anstiegs der Reallöhne und damit zusammenhängend einer Zunahme der realen verfügbaren Einkommen moderat erhöht. Die öffentlichen Haushalte trugen kaum zur Nachfragebelebung bei: Angesichts eines Haushaltsdefizits in Höhe von 7,4 vH und einer Staatsverschuldung von 155 vH (jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt) war der Spielraum für expansive Maßnahmen gering. Die Zentralbank förderte die konjunkturelle Entwicklung durch die Fortsetzung ihres sehr expansiven Kurses. Schließlich zogen im zweiten Halbjahr die Exporte in die südostasiatischen Nachbarländer und nach Nordamerika deutlich an.

Kasten 11

Annahmen der Prognose

Mit Blick auf die Weltwirtschaft basiert die Prognose auf folgenden Annahmen:

- Der Preis für Rohöl liegt im Jahresdurchschnitt in der Größenordnung von 27 US-Dollar pro Barrel der Sorte Brent.
- Der reale effektive Wechselkurs des Euro wird im Jahr 2004 etwa auf dem Niveau vom Herbst dieses Jahres liegen.
- Die Geldpolitik in den Vereinigten Staaten behält ihren expansiven Kurs bei.

Darüber hinaus enthält die Prognose folgende Annahmen für den Euro-Raum beziehungsweise für die deutsche Volkswirtschaft:

- Die Inflationsrisiken bleiben gering und veranlassen die Europäische Zentralbank nicht, ihre Politik niedriger Zinsen aufzugeben.
- Die Erhöhung der Tariflöhne in Deutschland im Jahr 2004 wird sich etwa in der Größenordnung dieses Jahres bewegen.
- Grundlage der Basisprognose ist die derzeitige Gesetzeslage, das heißt, in ihr werden nur die Maßnahmen berücksichtigt, die bis Anfang November endgültig beschlossen wurden.
- In einer ergänzenden Rechnung wird untersucht, welche Wirkung das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform einschließlich der Finanzierungsmaßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hätte.

370. Im Jahr 2004 wird sich die Erholung in Japan fortsetzen, allerdings in merklich verlangsamtem Tempo. Die bisherigen Bemühungen der Regierung zur Behebung der Bilanzprobleme im Banken- und Unternehmensbereich haben die Verschuldungssituation bisher nur partiell entspannt. In weiten Bereichen, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, ist der Konsolidierungsbedarf weiter erheblich und verhindert, dass die Erholung an Breite gewinnt.

Dies dämpft vor allem den Anstieg der Unternehmensinvestitionen. Dagegen dürfte die Zunahme der Privaten Konsumausgaben vor dem Hintergrund einer leichten Verbesserung der Beschäftigungssituation an Stärke gewinnen. Demgegenüber werden die Exporte kräftig zunehmen und wieder stärker zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsanstieg beitragen. Zwar wird die Ausfuhr durch die Aufwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar gedämpft; größer ist aber der Effekt der beschleunigten Expansion der Exportmärkte.

Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in Japan im Jahr 2004 um 1,8 vH steigen. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wird sich bei dieser Produktionszunahme leicht erhöhen. Es bleibt aber immer noch eine beträchtliche Output-Lücke, so dass die Deflationstendenzen nicht verschwinden, wohl aber im Jahresverlauf leicht nachlassen werden.

371. In den südostasiatischen Schwellenländern ist die Produktion im zweiten Halbjahr dieses Jahres zügig gestiegen. Nach Überwindung der SARS-Krise und der Rezession in Südkorea ist die Inlandsnachfrage insgesamt wieder deutlich aufwärts gerichtet. Der Aufschwung in den Vereinigten Staaten und in Japan wird die Exporte auch im kommenden Jahr kräftig anregen. Außerdem profitieren die Volkswirtschaften dieser Region von dem starken Wachstum in China. Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt dieser Ländergruppe um 4,6 vH zunehmen, in China ist von einem Zuwachs in Höhe von rund 8 vH auszugehen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika war weiterhin sehr heterogen. Während die Erholung in Argentinien und Brasilien bereits in diesem Jahr Fortschritte machte, wird in Venezuela, wo die wirtschaftliche Aktivität in diesem Jahr einbrach, erst im nächsten Jahr eine Besserung einsetzen. In Mexiko dürfte die Produktion im Sog der Vereinigten Staaten stark zulegen. Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in Lateinamerika im Jahr 2004 um 3,7 vH zunehmen, nachdem es sich in diesem Jahr kaum erhöht hatte (1,0 vH).

372. Angesichts der voraussichtlichen Entwicklung der Weltkonjunktur wird sich die Expansion des Welthandels merklich beschleunigen. Im Jahresdurchschnitt wird das Welthandelsvolumen nach einer verhaltenen Zunahme in diesem Jahr um 3,7 vH im Jahr 2004 um 7,4 vH steigen.

Moderate Erholung im Euro-Raum

373. Die konjunkturelle Expansion im Euro-Raum hat sich im ersten Halbjahr 2003 stark abgeschwächt. Besonders ausgeprägt war der Abschwung in den drei großen Ländern Deutschland, Frankreich und Italien, die annähernd 70 vH des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums erwirtschaften. Von der Flaute verschont blieben

Tabelle 46

Die voraussichtliche Entwicklung in ausgewählten Ländern und Ländergruppen

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt (real)[1]		Verbraucherpreise[1)2)]		Anteil an der Ausfuhr[3] Deutschlands	Anteil am Bruttoinlandsprodukt[4] der Welt
	2003	2004	2003	2004	2002	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH				vH	
Deutschland	- 0,0	+ 1,5	+ 1,1	+ 1,2	X	4,4
Frankreich	+ 0,2	+ 1,7	+ 2,0	+ 1,9	10,8	3,2
Italien	+ 0,4	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,5	7,3	3,0
Niederlande	- 0,7	+ 0,9	+ 2,4	+ 1,7	6,1	0,9
Österreich	+ 0,8	+ 1,8	+ 1,3	+ 1,8	5,1	0,5
Belgien	+ 0,8	+ 1,8	+ 1,5	+ 1,9	4,8	0,6
Spanien	+ 2,3	+ 2,9	+ 3,2	+ 3,0	4,6	1,8
Finnland	+ 1,3	+ 2,7	+ 1,3	+ 1,4	1,0	0,3
Portugal	- 0,8	+ 1,1	+ 3,3	+ 2,4	1,0	0,4
Griechenland	+ 4,0	+ 4,1	+ 3,6	+ 4,0	0,8	0,4
Irland	+ 1,6	+ 3,6	+ 4,1	+ 3,4	0,6	0,3
Luxemburg	+ 1,3	+ 1,8	+ 2,3	+ 1,8	0,4	0,0
Euro-Raum[5]	+ 0,4	+ 1,8	+ 2,0	+ 2,0	42,6	15,7
Vereinigtes Königreich	+ 2,0	+ 2,9	+ 1,4	+ 2,0	8,4	3,1
Schweden	+ 1,4	+ 2,3	+ 2,2	+ 1,9	2,1	0,5
Dänemark	+ 0,7	+ 1,9	+ 2,1	+ 1,9	1,7	0,3
Europäische Union[5]	+ 0,7	+ 1,9	+ 1,9	+ 2,0	54,7	19,7
Schweiz	- 0,4	+ 1,1	+ 0,5	+ 0,6	4,1	0,4
Norwegen	+ 0,4	+ 2,1	+ 2,6	+ 1,5	0,7	0,3
Westeuropa[6]	+ 0,7	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	59,5	20,4
Vereinigte Staaten	+ 2,9	+ 4,0	+ 2,4	+ 1,8	10,3	21,1
Japan	+ 2,7	+ 1,8	- 0,3	- 0,3	1,9	7,1
Kanada	+ 1,8	+ 2,8	+ 2,9	+ 1,5	0,9	2,0
Industrieländer, zusammen[6]	+ 2,0	+ 2,8	+ 1,9	+ 1,6	72,5	50,6
Mittel- und Osteuropa[7]	+ 3,3	+ 3,8	+ 3,3	+ 4,2	8,8	2,2
Lateinamerika[8]	+ 1,0	+ 3,7	+11,2	+ 7,2	2,0	7,0
Südostasiatische Schwellenländer[9]	+ 3,0	+ 4,6	+ 1,5	+ 1,5	3,5	4,8
China	+ 8,5	+ 8,0	+ 0,8	+ 1,5	2,2	12,7
Länder, zusammen[6]	+ 3,1	+ 3,9	.	.	89,0	77,4

1) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen. - 2) Harmonisierter Verbraucherpreisindex für die Länder der Europäischen Union und Norwegen. Für die anderen Industrieländer: nationale Verbraucherpreisindizes. - 3) Spezialhandel. Vorläufige Ergebnisse. - 4) Angaben des IWF in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten; vorläufige Ergebnisse. Die Umrechnung zu laufenden Wechselkursen kann zu abweichenden Ergebnissen bei den Anteilen an der Weltproduktion führen. - 5) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind gewichtet mit den Anteilen am realen Bruttoinlandsprodukt (in Euro) der Europäischen Union im Jahr 2002. Summe der genannten Länder. - 6) Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind gewichtet mit den Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt (in KKS) der Welt im Jahr 2002. Summe der genannten Länder. - 7) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. - 8) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela. - 9) Hongkong (China), Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand.

nur Spanien und Griechenland. Insgesamt blieben die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte schwach. Als die Exporte im ersten Halbjahr, auch als Reaktion auf die Aufwertung des Euro, deutlich sanken, ging die gesamtwirtschaftliche Produktion sogar zurück. Seit diesem Tiefpunkt haben sich die Erwartungen der Unternehmer und Verbraucher verbessert, wenngleich die Umfragewerte vielfach noch deutlich unter dem langfristigen Durchschnitt liegen. Zu der Stimmungsaufhellung trug bei, dass die Perspektiven für die Weltkonjunktur wieder merklich günstiger beurteilt wurden. Außerdem hat die Europäische Zentralbank in Anbetracht der schwachen Wirtschaftsentwicklung und der geringen Risiken für die Preisniveaustabilität die Leitzinsen im ersten Halbjahr 2003 nochmals gesenkt.

In den öffentlichen Haushalten haben sich – vor allem konjunkturbedingt – die Defizite erheblich vergrößert. Deutschland und Frankreich werden das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2004 erneut verletzen. Insgesamt dürfte die Finanzpolitik in etwa konjunkturneutral sein.

374. Im Jahr 2004 ist mit einer spürbaren Belebung der wirtschaftlichen Aktivität im Euro-Raum zu rechnen. Vor allem die Ausfuhr wird sich infolge der kräftigeren Weltkonjunktur deutlich erholen. Die dämpfenden Effekte der Aufwertung des Euro dürften im Laufe des Jahres merklich an Stärke verlieren und gegenüber den positiven Wirkungen des Aufschwungs in der Weltwirtschaft zurücktreten. Auch die Binnenkonjunktur wird im Jahresverlauf an Dynamik gewinnen. Die niedrigen Zinsen entlasten Haushalte und Unternehmen. Die Kurserholung an den Aktienmärkten hat in diesem Jahr einen Teil der vorangegangenen Verluste wieder wettgemacht. Die Unternehmen haben beim Abbau der Schulden und bei der Senkung der Kosten Fortschritte erzielt. Vertrauensbildend auf die Investoren wirkt überdies die Bereitschaft der Politik, die Strukturprobleme durch Reformen anzugehen. Aufgrund dieser Faktoren und der günstigeren Absatzperspektiven werden die Unternehmen im weiteren Jahresverlauf wieder geringfügig mehr investieren. Für den privaten Konsum ist wegen der unverändert hohen Arbeitslosigkeit aber lediglich eine schwache Belebung zu erwarten.

Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt im Euro-Raum im Jahr 2004 um 1,8 vH steigen nach 0,4 vH in diesem Jahr. Vor allem die großen Länder werden aufholen, so dass sich eine insgesamt ausgewogenere Entwicklung einstellen wird. Bei dem prognostizierten Anstieg der Produktion wird die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung die Normalauslastung weiter deutlich unterschreiten. Für die Beschäftigung ist bei einem Zuwachs der Produktivität um rund 1,5 vH nur mit einer mäßigen Zunahme zu rechnen.

Der Anstieg der Verbraucherpreise im Euro-Raum (gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex) wird im kommenden Jahr mit 2,0 vH auf der mittelfristigen Stabilitätsobergrenze der Europäischen Zentralbank liegen. Die Jahresteuerungsrate in der ersten Hälfte des Jahres wird, vor allem bedingt durch den Basiseffekt der etwas höheren Inflationsraten zu Beginn des Jahres 2003, etwas niedriger sein als die Werte in der zweiten Jahreshälfte.

375. Anders als der Euro-Raum verzeichnete das Vereinigte Königreich in diesem Jahr einen kräftigen Produktionsanstieg. Maßgeblich dafür war vor allem die expansive Ausrichtung der Finanzpolitik. Sie wird auch die Entwicklung im kommenden Jahr bestimmen. Alles in allem wird sich das Bruttoinlandsprodukt im Vereinigten Königreich im Jahr 2004 um 2,9 vH erhöhen, nachdem es in diesem Jahr um 2,0 vH gestiegen ist. Die Arbeitslosenquote dürfte leicht unter 5 vH sinken. Der Preisniveauanstieg wird sich innerhalb der Zielmarge der Regierung bewegen.

376. In den Beitrittsländern zur Europäischen Union hat sich der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion in diesem Jahr leicht beschleunigt. Vor allem der private Verbrauch expandierte zügig; aber auch bei den Investitionen zeigte sich eine deutliche Aufwärtstendenz nach dem Rückgang im Jahr zuvor. Trotz der engen Handelsverflechtung mit dem Euro-Raum gingen von den Exporten stützende Effekte auf den Aufschwung aus. In einigen Fällen trugen Abwertungen gegenüber dem Euro dazu bei, dass der Beitrag der Exporte zur Produktionsausweitung sogar beträchtlich stieg. Im Jahr 2004 wird sich die Zunahme der Produktion nochmals verstärken. Die Konjunkturerholung, insbesondere in Europa, wird den Exporten zusätzlichen Schwung geben. Die Binnennachfrage dürfte durch kräftig steigende Investitionen angetrieben werden. Hierzu tragen günstigere Absatzerwartungen, höhere Gewinne und weiterhin hohe Direktinvestitionen nach dem Beitritt zur Europäischen Union bei. Für den privaten Verbrauch ist ein unverminderter Anstieg zu erwarten. Insgesamt wird sich das Bruttoinlandsprodukt der Beitrittsländer im Jahr 2004 um 3,8 vH erhöhen, nach einem Zuwachs um 3,1 vH in diesem Jahr.

Deutschland: Nur verhaltene Erholung trotz kräftiger Impulse von außen

377. Die deutsche Wirtschaft tritt seit drei Jahren auf der Stelle. Die Produktion lahmt, die Beschäftigung ist rückläufig und die hohe Arbeitslosigkeit belastet. Trotz der hartnäckigen Stagnation wurden die Wirtschaftsaussichten in Deutschland seit der Jahresmitte zunehmend freundlicher eingeschätzt. So zeigten Umfragen, dass die Erwartungen der Unternehmer deutlich zuversichtlicher geworden sind; das Vertrauen der Verbraucher hat sich ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau allerdings nur zaghaft verbessert. Einen wichtigen Beitrag zum Stimmungsumschwung bei den Unternehmen hat die kräftige Erholung der Weltkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte geleistet. Expansive Wirkungen gehen auch von der Geldpolitik aus: Die Zinsen sind niedrig, die Liquiditätsversorgung ist reichlich. Beides steht einer Erholung nicht im Weg.

Die Verbesserung der Konjunkturerwartungen basierte nicht nur auf außenwirtschaftlichen und politischen Faktoren, sondern auch auf allmählichen Fortschritten der Unternehmen bei der Anpassung an veränderte Marktbedingungen. So haben viele Unternehmen ihre Kosten durch Personalabbau und Auslagerung von Aktivitäten gesenkt, das Sortiment bereinigt und Produktinnovationen eingeführt, ihre Bilanzen verbessert und die Verschuldung gesenkt. Die Maßnahmen haben dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit und die Gewinnsituation der Unternehmen zu verbessern. Gleichwohl ist die Ertragslage immer noch sehr gedrückt; nach der DIHK-Umfrage vom Herbst 2003 meldeten nur 19 vH der Unternehmen eine Verbesserung, aber 44 vH eine Verschlechterung ihrer Gewinnlage. Besonders ungünstig war die Situation im Baugewerbe und im Handel.

378. Abgesehen von den konjunkturbedingten Mehrausgaben und Einnahmeausfällen wirkte die Haushaltspolitik in diesem Jahr weitgehend neutral. In der Basisprognose ist unterstellt, dass sie diesen Kurs im Jahr 2004 beibehält. Unter Zugrundelegung der geltenden Gesetzeslage (also ohne das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform und ohne andere Maßnahmen, die noch der Zustimmung im Bundesrat bedürfen) wird das Finanzierungsdefizit des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt 3,4 vH betragen; es wird damit um 0,7 Prozentpunkte niedriger sein als in diesem Jahr. In der Alternativrechnung wird die Defizitquote bei 3,6 vH liegen.

Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts: Basisprognose

379. Nach dem Rückgang der Exporte im ersten Halbjahr des Jahres 2003 ist angesichts der anziehenden Weltkonjunktur wieder mit einer merklichen Belebung zu rechnen. Der Druck auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten, der durch die Aufwertung des Euro entstanden ist, dürfte bei kräftig expandierender Auslandsnachfrage an Bedeutung verlieren. Erfahrungsgemäß ist für die deutsche Ausfuhr in Länder außerhalb des Euro-Raums die Einkommensentwicklung in diesen Ländern wichtiger als die Wechselkursentwicklung. Da der Aufschwung in der Weltwirtschaft vor allem mit einer globalen Belebung der Investitionstätigkeit verbunden ist, wird sich die Ausfuhr solcher Güter überdurchschnittlich erhöhen. Zusätzlich werden weitere Produktionsverlagerungen ins Ausland durch deutsche Unternehmen zu höheren Investitionsgüterexporten führen. Diese Erwartung zeigt sich auch in der DIHK-Umfrage vom Herbst 2003. Die vergleichsweise schwache Konjunkturbelebung in den Partnerländern im Euro-Raum wird sich dämpfend auf die Ausfuhr deutscher Produkte in diese Region niederschlagen. Kräftig zunehmen werden dagegen die Exporte in die Beitrittstaaten und nach Russland, nach Südostasien, vor allem China, und in die Vereinigten Staaten.

Insgesamt wird der Exportzuwachs im nächsten Jahr 4,8 vH betragen, nachdem er sich in diesem Jahr auf 1,1 vH belief (Tabelle 47, Seiten 242 f.). Damit bleibt die Expansion der Exporte wie schon in diesem Jahr hinter der Ausweitung des Welthandels zurück. Auch die Importe werden zulegen, wegen der moderaten Erholung im Inland aber deutlich schwächer als die Exporte. Der Beitrag des Außenhandels zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Inland wird in der Größenordnung von 0,7 Prozentpunkten liegen, nachdem er im Vorjahr noch null war.

380. Der seit dem Jahr 2001 andauernde Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen hat sich in diesem Jahr, wenngleich stark abgeschwächt, fortgesetzt. Trotz des weltweiten Aufschwungs, der freundlicheren Einschätzung der inländischen Konjunkturperspektiven und der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit blieb das Investitionsklima bislang unterkühlt. Dabei spräche manches für eine stärkere Investitionstätigkeit: So sind die Kapazitäten in der Industrie aufgrund der langen Investitionszurückhaltung vielfach veraltet, nimmt doch die Nutzungsdauer von Investitionsgütern aufgrund des rascheren technischen Fortschritts tendenziell ab. Dies deutet auf einen erheblichen Bedarf an Ersatzinvestitionen hin. Von der Finanzierungsseite her – größere Eigenfinanzierungsspielräume, niedrige Zinsen, Erholung der Aktienkurse – sind die Bedingungen für eine Belebung der Investitionen ebenfalls günstig. Dennoch plant nach der DIHK-Umfrage nur etwa ein Sechstel der befragten Unternehmen höhere Investitionen, ein Drittel will die Investitionen im Jahr 2004 sogar kürzen, besonders gering sind die Investitionsabsichten in der Bauwirtschaft. Ein Grund für die niedrige Investitionsneigung ist die schwache Binnenkonjunktur, sie dämpft die erwartete Rentabilität von Investitionen. Außerdem zeigt die hohe Zahl an Insolvenzen, dass die Ertragslage in vielen Bereichen noch ungünstig ist. Gebremst wird die inländische Investitionstätigkeit auch dadurch, dass aus Kostengründen vermehrt Teile der Produktion ins Ausland verlagert werden, insbesondere in die Beitrittsstaaten.

Angesichts dieser uneinheitlichen Perspektive wird die Konjunkturbelebung nur mit einem moderaten Anstieg der Investitionen in Ausrüstungen im Verlauf des Jahres 2004 einhergehen. Erweiterungsinvestitionen spielen dabei kaum eine Rolle. In der Industrie werden Produktinnovationen in stärkerem Maße als Investitionsgrund genannt. Dies spricht für die Tendenz, die inländische Produktion auf wertschöpfungsintensive Bereiche zu konzentrieren. Die höheren Investitionsaufwendungen werden vor allem die Bereiche Informationstechnologie und Telekommunikation betreffen; im Maschinenbau wird die Nachfrage aus dem Inland erst im späteren Verlauf des Jahres zunehmen. Insgesamt wird für die Ausrüstungsinvestitionen, die in diesem Jahr erneut leicht um 0,3 vH gesunken sind, im Jahr 2004 ein Anstieg von 3,0 vH erwartet. Die Investitionen in Sonstige Anlagen werden sich um 4,5 vH erhöhen nach einer Zunahme von 1,9 vH in diesem Jahr.

381. Bei den Bauinvestitionen setzte sich die seit Mitte der neunziger Jahre andauernde Talfahrt in diesem Jahr fort. Im Jahresdurchschnitt lagen die Bauinvestitionen um 3,6 vH unter dem Vorjahresniveau. Im nächsten Jahr könnte die Talsohle erreicht sein; eine Besserung ist jedoch noch nicht in Sicht. Die Belebung der Ausrüstungsinvestitionen wird nicht ausreichen, um dem Wirtschaftsbau spürbare Impulse zu geben, zumal Erweiterungsinvestitionen kaum geplant werden. Bei Bürogebäuden gibt es weiterhin erhebliche Leerstände. Die Bauinvestitionen im öffentlichen Bereich werden wegen der angespannten Haushaltslage, insbesondere bei den Kommunen, weiter eingeschränkt. Nur im Wohnungsbau wird aufgrund eines Sondereffekts mehr investiert. Hier hat die Ankündigung, die Eigenheimzulage zu kürzen oder ganz zu streichen, dazu geführt, dass potentielle Bauherren in erheblichem Umfang Bauanträge vorgezogen haben, um den Anspruch auf die Zulage zu sichern. Nach dem Anstieg der Baugenehmigungen haben sich auch die Auftragseingänge stabilisiert. Eine temporär entlastende Rolle in diesem Jahr hat auch die Beseitigung der Flutschäden in Ostdeutschland gespielt. Im Jahr 2004 wird der Schub an vorgezogenen Bauvorhaben die Wohnungsbauinvestitionen vorübergehend merklich steigen lassen, im späteren Jahresverlauf wird sich der Effekt allerdings wieder abschwächen. Insgesamt werden die Bauinvestitionen im Jahr 2004 um 0,2 vH über dem Niveau in diesem Jahr liegen.

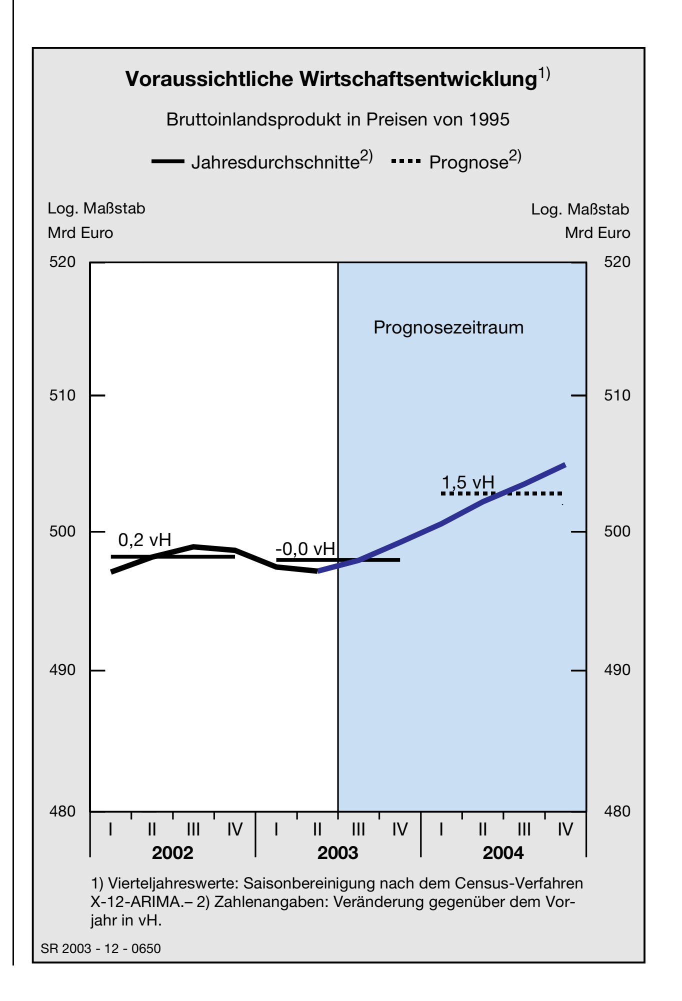
382. Die Privaten Konsumausgaben sind in diesem Jahr nur geringfügig gestiegen. Ein Grund dafür war die schwache Einkommensentwicklung: Die Nettolöhne und -gehälter nahmen aufgrund sinkender Beschäftigung und höherer Sozialversicherungsabgaben um 1,0 vH ab. Vor allem wegen höherer Transferzahlungen stieg das verfügbare Einkommen um 1,4 vH, bereinigt um den Anstieg der Verbraucherpreise um 0,3 vH. Zudem belastete der Anstieg der Arbeitslosigkeit die Konsumneigung; die Sparquote stieg auf 11,0 vH. Das Konsumklima verbesserte sich nach dem Ende des Irak-Kriegs zwar; im Herbst lag es aber noch deutlich niedriger als zur gleichen Zeit im Vorjahr. Nach Umfragen ist die Neigung langfristige Konsumgüter zu erwerben unverändert niedrig.

Im Jahr 2004 wird das verfügbare Einkommen lediglich in einer ähnlichen Größenordnung zunehmen wie in diesem Jahr: Einerseits kommt es aufgrund der ausgesetzten Rentenanpassung sowie des höheren Beitrags der Rentner zur Sozialen Pflegeversicherung zu Nettorentensenkungen; andererseits fällt bei sich verringerndem Beschäftigungsrückgang der Anstieg der Löhne und Gehälter etwas höher aus. Außerdem tritt in jedem Fall die zweite Stufe der Steuerreform mit einem Entlastungseffekt in Kraft. Die Verunsicherung durch die Reformdebatte und die Rentendiskussion dürfte sich allmählich legen, sobald die meisten Entscheidungen gefallen sind. Die Verringerung der künftigen Rentenansprüche wird allerdings zu einem stärkeren Altersvorsorgesparen führen. Insgesamt tragen die Privaten Konsumausgaben zur Konjunkturbelebung bei. Nach einer Erhöhung um 0,2 vH in diesem Jahr ist im nächsten Jahr mit einem Zuwachs von 0,8 vH zu rechnen.

383. Alles zusammengenommen war die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2003 nach einem Rückgang im ersten Halbjahr in der zweiten Jahreshälfte wieder leicht aufwärts gerichtet. Die Stärke des Anstiegs wurde durch die Verbesserung des Geschäftsklimas und der Unternehmenserwartungen jedoch überzeichnet. Im vierten Quartal lag das Bruttoinlandsprodukt nur geringfügig über dem Vorjahreswert. Im Jahresergebnis stagnierte das Bruttoinlandsprodukt.

Im Jahr 2004 wird die Erholung zwar etwas an Schwung gewinnen, aber immer noch verhalten bleiben. Zu dem Produktionsanstieg werden sowohl die Inlandsnachfrage als auch die Exporte beitragen. Das Bruttoinlandsprodukt wird im Jahresergebnis um 1,5 vH höher sein als in diesem Jahr (Schaubild 61); vom vierten Quartal 2003 zum vierten Quartal 2004 wird es um rund 2 vH zunehmen.

Schaubild 61



1) Vierteljahreswerte: Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

SR 2003 - 12 - 0650

Tabelle 47

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen
Schätzung für das 2. Halbjahr 2003

Absolute Werte

	Einheit[1]	2002	2003	2004	2003		2004	
					1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Inlandsprodukts								
In jeweiligen Preisen								
Konsum (Ausgabenkonzept)	Mrd Euro	1 640,92	1 661,3	1 688,5	810,47	850,8	820,2	868,3
Private Haushalte[2]	Mrd Euro	1 236,49	1 251,0	1 280,1	614,69	636,3	625,0	655,1
Staat	Mrd Euro	404,43	410,3	408,5	195,78	214,5	195,2	213,2
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	391,96	382,0	388,7	181,74	200,3	183,8	204,9
Ausrüstungsinvestitionen	Mrd Euro	151,85	149,7	154,7	71,18	78,5	71,8	82,9
Bauinvestitionen	Mrd Euro	215,52	207,5	208,1	98,56	109,0	99,6	108,6
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	24,59	24,8	25,9	12,00	12,8	12,4	13,4
Vorratsveränderungen[3]	Mrd Euro	- 13,15	- 9,3	- 14,0	+ 11,53	- 20,9	+ 3,8	- 17,7
Inländische Verwendung	Mrd Euro	2 019,73	2 033,9	2 063,3	1 003,74	1 030,2	1 007,8	1 055,5
Außenbeitrag	Mrd Euro	+ 90,67	+ 98,4	+115,3	+ 39,16	+ 59,2	+ 56,5	+ 58,9
Exporte von Waren und Dienstleistungen	Mrd Euro	757,64	765,6	809,4	373,53	392,1	392,1	417,3
Importe von Waren und Dienstleistungen	Mrd Euro	666,97	667,3	694,0	334,37	332,9	335,6	358,4
Bruttoinlandsprodukt	**Mrd Euro**	**2 110,40**	**2 132,3**	**2 178,6**	**1 042,90**	**1 089,4**	**1 064,3**	**1 114,3**
In Preisen von 1995								
Konsum (Ausgabenkonzept)	Mrd Euro	1 513,64	1 518,4	1 527,4	748,18	770,2	749,5	777,9
Private Haushalte[2]	Mrd Euro	1 125,29	1 127,6	1 136,1	555,29	572,3	556,0	580,1
Staat	Mrd Euro	388,35	390,8	391,3	192,89	197,9	193,5	197,8
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	396,94	389,2	395,5	185,46	203,8	187,5	208,1
Ausrüstungsinvestitionen	Mrd Euro	152,48	152,0	156,6	72,66	79,3	73,1	83,5
Bauinvestitionen	Mrd Euro	217,07	209,3	209,8	99,24	110,1	100,3	109,5
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	27,39	27,9	29,2	13,56	14,4	14,1	15,1
Vorratsveränderungen[3]	Mrd Euro	- 22,01	- 19,0	- 17,3	+ 3,50	- 22,5	- 0,3	- 16,9
Inländische Verwendung	Mrd Euro	1 888,57	1 888,6	1 905,7	937,14	951,5	936,7	969,0
Außenbeitrag	Mrd Euro	+101,13	+100,4	+113,8	+ 41,46	+ 59,0	+ 56,0	+ 57,8
Exporte von Waren und Dienstleistungen	Mrd Euro	722,63	730,7	765,5	357,35	373,4	372,4	393,2
Importe von Waren und Dienstleistungen	Mrd Euro	621,50	630,3	651,7	315,89	314,4	316,3	335,4
Bruttoinlandsprodukt	**Mrd Euro**	**1 989,70**	**1 989,0**	**2 019,5**	**978,60**	**1 010,4**	**992,7**	**1 026,8**
Bruttonationaleinkommen	Mrd Euro	1 989,49	1 984,5	2 015,2	969,44	1 015,1	984,3	1 031,0
Preisentwicklung (Deflator)								
Konsumausgaben (Ausgabenkonzept)	1995 = 100	108,4	109,4	110,6	108,3	110,5	109,4	111,6
darunter: Private Haushalte[2]	1995 = 100	109,9	110,9	112,7	110,7	111,2	112,4	112,9
Bruttoinlandsprodukt	1995 = 100	106,1	107,2	107,9	106,6	107,8	107,2	108,5
Inländische Verwendung	1995 = 100	106,9	107,7	108,3	107,1	108,3	107,6	108,9
Entstehung des Inlandsprodukts								
Erwerbstätige (Inland)	1 000	38 671	38 126	38 004	37 933	38 320	37 689	38 320
Arbeitszeit[4]	Stunden	.	.	.	.	.	.	.
Arbeitsvolumen	Mrd Std.	55,79	55,0	55,1	27,02	28,0	27,0	28,1
Produktivität	Euro je Std.	35,66	36,1	36,7	36,22	36,1	36,8	36,5
Verteilung des Volkseinkommens								
Volkseinkommen	Mrd Euro	1 571,51	1 579,7	1 610,0	760,68	819,0	775,2	834,8
Arbeitnehmerentgelte	Mrd Euro	1 130,46	1 133,4	1 149,7	536,21	597,2	542,0	607,7
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[5]	Mrd Euro	593,48	587,6	601,9	274,63	312,9	280,0	321,9
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	Mrd Euro	441,05	446,3	460,3	224,47	221,8	233,2	227,1
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2]	Mrd Euro	1 365,28	1 384,6	1 407,9	691,84	692,8	702,5	705,4
darunter: Sparen der privaten Haushalte[2][6]	Mrd Euro	146,34	154,5	151,8	86,72	67,8	88,5	63,3
Nachrichtlich:								
Lohnstückkosten[7]	1995 = 100	103,1	103,7	103,9	99,7	107,6	99,7	107,9
Verbraucherpreisindex	2000 = 100	103,4	104,5	105,7	104,3	104,6	105,4	106,0

1) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. - 2) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck. - 3) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen. - 4) Einschließlich Veränderung der Arbeitstage.

Tabelle 47

Gesamtrechnungen für Deutschland
und Vorausschau auf das Jahr 2004

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in vH

2002	2003	2004	2003 1. Hj.	2003 2. Hj.	2004 1. Hj.	2004 2. Hj.	
							Verwendung des Inlandsprodukts
							In jeweiligen Preisen
+ 0,9	+ 1,2	+ 1,6	+ 1,5	+ 1,0	+ 1,2	+ 2,1	Konsum (Ausgabenkonzept)
+ 0,3	+ 1,2	+ 2,3	+ 1,6	+ 0,7	+ 1,7	+ 3,0	Private Haushalte[2)]
+ 2,6	+ 1,5	- 0,5	+ 1,3	+ 1,6	- 0,3	- 0,6	Staat
- 6,8	- 2,5	+ 1,8	- 4,1	- 1,1	+ 1,1	+ 2,3	Bruttoanlageinvestitionen
- 9,3	- 1,4	+ 3,4	- 2,6	- 0,4	+ 0,9	+ 5,7	Ausrüstungsinvestitionen
- 5,9	- 3,7	+ 0,3	- 5,7	- 1,9	+ 1,0	- 0,4	Bauinvestitionen
+ 1,0	+ 0,9	+ 4,2	+ 0,2	+ 1,6	+ 3,7	+ 4,7	Sonstige Anlagen
.	.	.	.	.	.	.	Vorratsveränderungen[3)]
- 0,6	+ 0,7	+ 1,4	+ 1,2	+ 0,2	+ 0,4	+ 2,5	Inländische Verwendung
.	.	.	.	.	.	.	Außenbeitrag
+ 3,6	+ 1,1	+ 5,7	+ 1,3	+ 0,8	+ 5,0	+ 6,4	Exporte von Waren und Dienstleistungen
- 3,4	+ 0,0	+ 4,0	+ 2,5	- 2,3	+ 0,4	+ 7,7	Importe von Waren und Dienstleistungen
+ 1,8	**+ 1,0**	**+ 2,2**	**+ 0,8**	**+ 1,3**	**+ 2,0**	**+ 2,3**	**Bruttoinlandsprodukt**
							In Preisen von 1995
- 0,3	+ 0,3	+ 0,6	+ 0,7	- 0,0	+ 0,2	+ 1,0	Konsum (Ausgabenkonzept)
- 1,0	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 1,4	Private Haushalte[2)]
+ 1,7	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,3	- 0,1	Staat
- 6,7	- 1,9	+ 1,6	- 3,1	- 0,9	+ 1,1	+ 2,1	Bruttoanlageinvestitionen
- 9,1	- 0,3	+ 3,0	- 0,3	- 0,3	+ 0,6	+ 5,3	Ausrüstungsinvestitionen
- 5,8	- 3,6	+ 0,2	- 5,6	- 1,7	+ 1,1	- 0,6	Bauinvestitionen
+ 1,6	+ 1,9	+ 4,5	+ 1,6	+ 2,3	+ 3,8	+ 5,1	Sonstige Anlagen
.	.	.	.	.	.	.	Vorratsveränderungen[3)]
- 1,6	+ 0,0	+ 0,9	+ 0,7	- 0,7	- 0,0	+ 1,8	Inländische Verwendung
.	.	.	.	.	.	.	Außenbeitrag
+ 3,4	+ 1,1	+ 4,8	+ 1,6	+ 0,7	+ 4,2	+ 5,3	Exporte von Waren und Dienstleistungen
- 1,7	+ 1,4	+ 3,4	+ 4,4	- 1,4	+ 0,1	+ 6,7	Importe von Waren und Dienstleistungen
+ 0,2	**- 0,0**	**+ 1,5**	**- 0,1**	**+ 0,1**	**+ 1,4**	**+ 1,6**	**Bruttoinlandsprodukt**
+ 0,5	- 0,3	+ 1,5	- 0,5	+ 0,0	+ 1,5	+ 1,6	Bruttonationaleinkommen
							Preisentwicklung (Deflator)
+ 1,2	+ 0,9	+ 1,0	+ 0,9	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,1	Konsumausgaben (Ausgabenkonzept)
+ 1,3	+ 1,0	+ 1,6	+ 0,9	+ 1,0	+ 1,5	+ 1,6	darunter: Private Haushalte[2)]
+ 1,6	+ 1,1	+ 0,6	+ 0,9	+ 1,2	+ 0,6	+ 0,7	Bruttoinlandsprodukt
+ 1,0	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,5	+ 0,6	Inländische Verwendung
							Entstehung des Inlandsprodukts
- 0,6	- 1,4	- 0,3	- 1,6	- 1,2	- 0,6	- 0,0	Erwerbstätige (Inland)
- 0,5	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,1	- 0,0	+ 0,5	+ 0,4	Arbeitszeit[4)]
- 1,1	- 1,4	+ 0,1	- 1,5	- 1,2	- 0,2	+ 0,4	Arbeitsvolumen
+ 1,3	+ 1,4	+ 1,4	+ 1,4	+ 1,3	+ 1,6	+ 1,2	Produktivität
							Verteilung des Volkseinkommens
+ 1,9	+ 0,5	+ 1,9	- 0,4	+ 1,4	+ 1,9	+ 1,9	Volkseinkommen
+ 0,8	+ 0,3	+ 1,4	+ 0,2	+ 0,3	+ 1,1	+ 1,8	Arbeitnehmerentgelte
+ 0,2	- 1,0	+ 2,4	- 1,0	- 1,0	+ 1,9	+ 2,9	darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[5)]
+ 4,8	+ 1,2	+ 3,2	- 1,8	+ 4,4	+ 3,9	+ 2,4	Unternehmens- und Vermögenseinkommen
+ 0,5	+ 1,4	+ 1,7	+ 1,9	+ 0,9	+ 1,5	+ 1,8	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2)]
10,6	11,0	10,6	12,4	9,6	12,4	8,8	Sparquote der privaten Haushalte
							Nachrichtlich:
+ 0,7	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,0	+ 0,3	Lohnstückkosten[7)]
+ 1,4	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,0	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,3	Verbraucherpreisindex

5) Nettolöhne und -gehälter.- 6) Verfügbares Einkommen abzüglich Private Konsumausgaben zuzüglich Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche und Ansprüche aus der „Riester-Rente“. - 7) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (jeweils Inlandskonzept).

Eine Besonderheit des Jahres 2004 besteht darin, dass es ein Schaltjahr ist und deswegen einen zusätzlichen Arbeitstag aufweist; außerdem fallen vier (in manchen Bundesländern sogar fünf) variable gesetzliche Feiertage auf Wochenenden. Dies schlägt sich in einer ungewöhnlich großen Abweichung zwischen der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts und dem Anstieg des saison- und kalenderbereinigten Bruttoinlandsprodukts nieder: Während das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt um 1,5 vH steigt, erhöht sich das saison- und kalenderbereinigte Bruttoinlandsprodukt nur um 1,0 vH. Dieser Korrekturfaktor basiert auf Produktionseffekten, die bei Veränderungen der Zahl der pro Quartal geleisteten Arbeitstage in der Vergangenheit gemessen wurden. Erfahrungsgemäß sind die relativen Produktionsänderungen deutlich kleiner als die relativen Änderungen der Zahl der geleisteten Arbeitstage, außerdem variieren sie stark von Wirtschaftsbereich zu Wirtschaftsbereich. Die Differenz von einem halben Prozentpunkt ist also ein mittlerer statistischer Erfahrungswert. Inwieweit vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gedrückten Wirtschaftslage der Produktionseffekt davon abweichen könnte, wird über die entsprechenden Kalendereffekte der amtlichen Statistik nicht berücksichtigt. Angesichts der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der seit geraumer Zeit gedämpften Binnennachfrage lässt sich argumentieren, dass der tatsächliche Arbeitstageeffekt geringer sein könnte als der mit den vorgegebenen Kalenderfaktoren ermittelte. In jedem Fall aber ist der rechnerische Kalendereffekt von 0,5 Prozentpunkten, der sich aus unserer Prognose ergibt und der in ähnlicher Größenordnung auch in den Prognosen anderer Institutionen ausgewiesen wird, mit Vorsicht zu interpretieren.

Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts: Alternativprognose

384. Im Alternativszenario wird unterstellt, dass zum 1. Januar 2004 die dritte Stufe der Steuerreform in Kraft tritt und ebenso die begleitenden Finanzierungsmaßnahmen, wie sie vom Deutschen Bundestag beschlossen wurden. Das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform entlastet die Bürger um 15,6 Mrd Euro; unter Berücksichtigung der Gegenfinanzierung ergibt sich eine Nettoentlastung von knapp 4 Mrd Euro. Dies führt vor allem zu einem Anstieg der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Außerdem steigen die Nettoerträge der Personengesellschaften. Der daraus resultierende Zuwachs der Privaten Konsumausgaben wird 0,3 Prozentpunkte betragen; in diesem Fall werden sie im Jahr 2004 um 1,1 vH statt um 0,8 vH ausgeweitet. Ein Teil dieser Mehrausgaben wird durch zusätzliche Importe gedeckt werden. Auf der Unternehmensseite werden durch das Vorziehen der Steuerreform vor allem kleine und mittlere Unternehmen begünstigt. Damit erweitert sich für diese Unternehmen der Finanzierungsspielraum. Von dieser Wirkung wird aber kein stärkerer Investitionsanstieg im Jahr 2004 erwartet, da sie mit dem zusätzlichen Ertrag ihre Eigenkapitalausstattung und ihre Bilanzstruktur verbessern werden.

Alles in allem wird die gesamtwirtschaftliche Produktion bei einer vorgezogenen Steuerentlastung mit der unterstellten Gegenfinanzierung aufgrund der unmittelbaren Nachfrageeffekte etwas stärker steigen. Das Bruttoinlandsprodukt nimmt um 1,7 vH zu und damit um 0,2 Prozentpunkte mehr als in der Basisprognose. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verläuft in diesem Fall nicht wesentlich anders als im Referenzszenario. Das staatliche Finanzierungsdefizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt beträgt dann 3,6 vH statt 3,4 vH.

Die quantitativen Auswirkungen eines Vorziehens der Steuerreform werden vom Sachverständigenrat gering eingeschätzt. Zu bedenken ist allerdings, dass ein Scheitern der geplanten Gesetzesvorhaben zu einer Enttäuschung der Erwartungshaltung bei privaten Haushalten und im Unternehmenssektor führen könnte. Dagegen spricht, dass trotz der Aussicht auf die vorgezogene Steuerentlastung sich die skeptische Grundtendenz der Erwartungen nicht maßgeblich aufgehellt hat. Dementsprechend ist nicht damit zu rechnen, dass die Erwartungen sich stark verschlechtern, wenn die Steuerentlastung nicht vorgezogen wird, zumal sie damit nicht ausfällt, sondern nur ein Jahr später in Kraft tritt.

Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt trist

385. Der seit zwei Jahren andauernde Rückgang der Erwerbstätigkeit setzt sich im Jahr 2004 fort, kommt aber im Jahresverlauf zum Stillstand; im Jahresmittel wird die Zahl der Erwerbstätigen gleichwohl um 0,3 vH auf 38,00 Millionen Personen im Inland zurückgehen (Tabelle 48).

Aufgrund von Strukturverschiebungen innerhalb der Erwerbstätigen durch die Reform der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stärker zurückgehen als die der Erwerbstätigen. Die Zahl der Selbständigen wird, nicht zuletzt aufgrund der verstärkten Inanspruchnahme von Maßnahmen zur direkten Förderung regulärer Beschäftigung wie dem Existenzgründungszuschuss oder dem Überbrückungsgeld, stärker zunehmen als in der Vergangenheit.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird mit 4,40 Millionen Personen nur geringfügig über dem Vorjahresniveau liegen. Dies widerspricht der Erfahrung, nach der die Zahl der Arbeitslosen der Entwicklung der Erwerbstätigkeit nachläuft, so dass im Jahr 2004 eigentlich ein Anstieg zu erwarten wäre. Dass es nicht so kommt, liegt daran, dass wie bereits im Jahr 2003 die konjunkturelle Entwicklung durch Änderungen in der Politik der Arbeitsverwaltung überlagert wird (Ziffern 228 ff.), die beispielsweise zu verstärkten Abgängen von Nichtleistungsempfängern aus der registrierten Arbeitslosigkeit führen und damit den aufgrund der Beschäftigungsentwicklung eigentlich zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen. Die Zahl der verdeckt Arbeitslosen wird sich aufgrund einer fortgesetzten Rückführung von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ und von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weiter verringern.

Tabelle 48

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2002	2003[2)]	2004[2)]
		Tausend Personen	
Erwerbspersonen[3)4)]	42 006	41 741	41 632
Erwerbslose[5)]	3 396	3 675	3 688
Pendlersaldo[6)]	61	60	60
Erwerbstätige[7)]	38 671	38 126	38 004
Registrierte Arbeitslose[8)]	4 060	4 383	4 399
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 498	2 755	2 765
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 563	1 628	1 634
Verdeckt Arbeitslose[9)]	1 749	1 612	1 511
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	1 061	1 040	1 007
in den neuen Bundesländern und Berlin	687	571	504
		Quoten (vH)	
Arbeitslosenquote[8)10)]	*9,8*	*10,5*	*10,6*
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit[11)]	*13,4*	*13,9*	*13,8*
EU-standardisierte Erwerbslosenquote[12)]	*8,6*	*9,3*	*9,4*

1) Jahresdurchschnitte. - 2) Eigene Schätzung. - 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept). - 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). - 6) Saldo der erwerbstätigen Einpendler aus dem Ausland / Auspendler in das Ausland. - 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept). - 8) Quelle: Bundesanstalt für Arbeit. - 9) Erläuterungen siehe Tabelle 26, Seite 137. - 10) Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). - 11) Registrierte (offene) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registrierten Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) plus offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept). - 12) Erwerbslose nach dem auf der Abgrenzung des ILO basierenden Konzepts der EU, bezogen auf alle Erwerbspersonen.

386. Vor dem Hintergrund der unterstellten Basisannahmen eines Ölpreises von 27 US-Dollar je Barrel, eines gegenüber Oktober 2003 konstanten Euro-Außenwerts sowie einer anziehenden Weltkonjunktur, steigen die Importpreise im Jahresdurchschnitt um 0,6 vH. Das Niveau der Verbraucherpreise in Deutschland nimmt im Jahresdurchschnitt um 1,2 vH zu. Trotz der Erhöhung der Tabaksteuer sowie einer Anhebung der Medikamenten-Zuzahlungen zu Beginn des nächsten Jahres wird die Preissteigerungsrate in den ersten sechs Monaten leicht über 1,0 vH liegen und damit geringfügig niedriger sein als in der zweiten Jahreshälfte (etwa 1,3 vH).

Defizitkriterium wird auch im Jahr 2004 verletzt

387. Im kommenden Jahr wird das staatliche Finanzierungsdefizit nach einem Betrag von 86,6 Mrd Euro in diesem Jahr mit etwa 74,8 Mrd Euro zwar etwas vermindert, aber es befindet sich noch immer auf einem hohen Niveau (Tabelle 49, Seite 246). Das Ziel, eine Defizitquote von unter 3,0 vH zu realisieren, wird damit zum dritten Mal in Folge verfehlt. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass der Sachverständigenrat lediglich diejenigen Maßnahmen aus dem Strauß der im Herbst 2003 auf den Weg gebrachten Reformen in seiner Prognose berücksichtigt, die im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig sind oder die sich auf durch die Bundesregierung kontrollierbare Ausgabenpositionen im Bundeshaushalt beziehen. Daher bleiben vor allem die geplanten Steuerrechtsänderungen einschließlich des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform und der Maßnahmen im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in der Basisprognose außer Ansatz. Berücksichtigt wurden die Einsparungen im Personalbereich des Bundes, das GKV-Modernisierungsgesetz und die angekündigten Sparmaßnahmen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung. Ferner wurde unterstellt, dass die Länder – entsprechend ihrer Ankündigungen hinsichtlich der Reduzierung des Urlaubsgelds und der Zuwendungen – ebenfalls im Personalbereich auf einen restriktiveren Kurs einschwenken. In dem Basisszenario ergibt sich aus diesen Überlegungen ein Defizit des Staates in Höhe von 3,4 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Tabelle 49

Einnahmen und Ausgaben des Staates [1)]
Schätzung für das Jahr 2003 und Prognose für das Jahr 2004

Art der Einnahmen und Ausgaben[2)]	2002	2003	2004	2003	2004
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Einnahmen	949,5	961,6	981,5	*+ 1,3*	*+ 2,1*
darunter:					
Steuern	477,6	482,9	500,1	*+ 1,1*	*+ 3,6*
Sozialbeiträge	389,0	396,3	398,8	*+ 1,9*	*+ 0,6*
Ausgaben	1 023,9	1 048,3	1 056,3	*+ 2,4*	*+ 0,8*
davon:					
Vorleistungen	84,5	84,6	85,5	*+ 0,2*	*+ 1,0*
Arbeitnehmerentgelte	167,7	169,2	169,4	*+ 0,9*	*+ 0,1*
Geleistete Vermögenseinkommen	65,2	66,2	68,0	*+ 1,5*	*+ 2,6*
Geleistete Transfers	638,9	658,6	665,0	*+ 3,1*	*+ 1,0*
Bruttoinvestitionen	34,3	32,3	31,9	*- 5,8*	*- 1,5*
Sonstiges[3)]	33,3	37,2	36,6	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	- 74,3	- 86,6	- 74,8	*X*	*X*
Nachrichtlich:					
Staatsquote[4)]	*48,5*	*49,2*	*48,5*	*X*	*X*
Abgabenquote[4)]	*40,6*	*40,8*	*40,7*	*X*	*X*
Defizitquote[4)]	*- 3,5*	*- 4,1*	*- 3,4*	*X*	*X*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Gebietskörperschaften: Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds "Deutsche Einheit", Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds. - 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. - 3) Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. - 4) Ausgaben/Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge/Finanzierungssaldo jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Würden hingegen die Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004, des Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer, des Korb II, des Steueränderungsgesetzes 2003, des Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ebenfalls in die Prognose einbezogen, ergäbe sich eine Defizitquote von 3,6 vH. Kommt es hingegen ausschließlich zu einem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ohne die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen, würde das staatliche Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt mit 4,1 vH genauso hoch ausfallen wie in diesem Jahr.

388. Nach einem leichten Anstieg der staatlichen Einnahmen von 1,3 vH in diesem Jahr werden sie im kommenden Jahr mit 2,1 vH etwas kräftiger expandieren. Dieser schwache Zuwachs der Einnahmen ist auf die Entlastungen im Rahmen der zweiten Stufe der Steuerreform und die Senkung der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung um etwa 0,4 Prozentpunkte zurückzuführen. Einnahmeerhöhend wirken hingegen vor allem die Anhebung der Verbrauchsteuersätze für Tabakwaren, die zu Mehreinnahmen von 1,3 Mrd Euro führen dürfte, und die Progressionseffekte bei der Lohn- und Einkommensteuer.

Der Anstieg der Gesamtausgaben fällt im kommenden Jahr mit 0,8 vH gegenüber einem Anstieg von 2,4 vH in diesem Jahr deutlich milder aus. Eine Ursache hierfür sind die geplanten Einsparungen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung und die deutlich abgeschwächte Zunahme der Ausgaben im Bereich des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfe, aber auch die kaum merklich zunehmenden Arbeitnehmerentgelte des Staates. Hinzu kommen die auf Selbstbehalte und Ausgliederungen zurückzuführenden Einsparungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, die – nach Jahren eines starken Anstiegs – im Bereich der sozialen Sachleistungen für einen leichten Rückgang dieser Ausgabenkategorie sorgen. Für die Zinsausgaben wird im kommenden Jahr wieder eine Zunahme erwartet. Damit ist der ausgabendämpfende Effekt einer günstigeren Refinanzierung von höher verzinsten Anleihen des Staates weitgehend ausgelaufen. Die staatlichen Investitionen werden auch im nächsten Jahr infolge der stark defizitären öffentlichen Haushalte weiter rückläufig sein. Die

staatliche Investitionsquote erreicht im Jahr 2004 mit 1,5 vH ihren niedrigsten Wert seit der Vereinigung. Im kommenden Jahr wird die Staatsquote leicht um 0,7 Prozentpunkte auf ein Niveau von 48,5 vH zurückgeführt werden.

Risiko Wechselkursentwicklung

389. Die Kondition der inländischen Wirtschaft ist schwach. Ohne die kräftigen Anstöße von außen wäre im Jahr 2004 eine erneute Stagnation nicht auszuschließen. Über der weltwirtschaftlichen Entwicklung hängt aber das Damoklesschwert des hohen Leistungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten. Der massive Kapitalzufluss ist für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten ein wichtiger Wachstumsfaktor; er hat aber auch die Auslandsverschuldung des Landes enorm erhöht. Solange die amerikanische Wirtschaft expandiert und als Anlageland attraktiv bleibt, schafft die starke Zunahme der Auslandsverschuldung keine akuten Probleme. Bei der erwarteten Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2004 wird es nicht schwer fallen, das Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren. Der gegenwärtige Aufschwung ist in hohem Maße durch die expansive Finanz- und Geldpolitik gestützt worden. Wenn die Auftriebskräfte nach dem Jahr 2004 erlahmen, können ähnliche Impulse nicht mehr mobilisiert werden, da die Haushaltsdefizite bereits sehr groß sind und die Zinsen kaum noch gesenkt werden können. Wenn die Kapitalströme sich dann von den Vereinigten Staaten abwenden, käme der US-Dollar massiv unter Druck. Die Kehrseite wäre eine abrupte Aufwertung des Euro. Die Erfahrung zeigt, dass die Wechselkurse sich in solchen Situationen in kurzer Zeit drastisch verändern können. Für die Konjunktur des Euro-Raums und speziell für die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft würden daraus erhebliche dämpfende Wirkungen entstehen, unmittelbar auf die Exporte und indirekt auf die Inlandsnachfrage. Die Wirkungen der Abwertung des US-Dollar für sich genommen wären Simulationen zufolge nicht übermäßig groß. Berechnungen mit dem makroökonometrischen Mehrländermodell der Deutschen Bundesbank ergeben, dass eine dauerhafte Abwertung des US-Dollar um 10 vH das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im ersten und im folgenden Jahr um jeweils 0,2 vH verringert (JG 2002 Ziffer 330). Wahrscheinlich ist, dass eine solche Wechselkursentwicklung mit einer Abschwächung der Wirtschaftsentwicklung in den Vereinigten Staaten einhergeht. Erfahrungsgemäß schlägt eine schlechte Auslandskonjunktur aber stärker auf die Exporte durch als eine Aufwertung.

Auf kurze Sicht halten wir aus den oben genannten Gründen die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung für gering. Mittelfristig könnte das hohe Leistungsbilanzdefizit in den Vereinigten Staaten aber zu einem Störfaktor für die Wirtschaftsentwicklung im Inland werden.

VIERTES KAPITEL

Öffentliche Haushalte sanieren

Ein kurzer Überblick

390. In seinem letzten Jahresgutachten hatte der Sachverständigenrat der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung kein gutes Zeugnis ausgestellt. Das Gesamturteil lautete, dass die Regierungspolitik bis zum damaligen Zeitpunkt „eine konsistente und umfassende Strategie für mehr Beschäftigung und ein höheres Wachstum vermissen“ ließ. Die Politik wurde aufgefordert: „Es muss mehr getan werden, um die drängendsten wirtschaftlichen Probleme zu lösen“ (JG 2002 Ziffer 422). Der Sachverständigenrat hat dazu in seinem letzten Jahresgutachten unter dem Titel „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ ein umfassendes Reformprogramm vorgelegt.

In diesem Jahr fällt die Beurteilung der Wirtschaftspolitik deutlich besser aus. Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung mutige und in einzelnen Bereichen weit reichende Reformen auf den Weg gebracht. Das verdient Anerkennung. Viele der vom Sachverständigenrat – aber natürlich auch von anderen Wissenschaftlern und Beratungsgremien – aufgezeigten Reformnotwendigkeiten in den Systemen der Sozialen Sicherung und auf den Arbeitsmärkten sind mittlerweile von der Politik aufgegriffen worden. Einige wenige Vorschläge – wie die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds – sind bereits beschlossen und werden demnächst in Kraft treten; andere – zum Beispiel die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren; weitere – etwa eine Reform der Struktur der Sozialhilfe – sind von der Regierungskoalition bislang allerdings nicht in ausreichendem Maße aufgegriffen worden, sie sind jedoch in Teilen in Reformvorschläge und Gesetzentwürfe der Opposition eingegangen.

391. Insgesamt kann man der Regierung bescheinigen, dass sie richtige und wichtige Reformschritte auf den Arbeitsmärkten und in den Systemen der Sozialen Sicherung eingeleitet hat. Es ist richtig, dass in bestimmten Bereichen noch mehr getan werden muss. Aber das bedeutet nur, dass der eingeschlagene Weg konsequent fortzusetzen ist. Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, nach langer Zeit des reformerischen Stillstands zunächst das als machbar Angesehene umzusetzen. Schon das kann schwierig genug sein. Es müssen nicht nur mögliche Widerstände in den eigenen Reihen überwunden werden – das ist ein unvermeidbarer, wenngleich manchmal zeitraubender Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses. Bei zentralen Vorhaben ist daneben eine Verständigung mit der Opposition erforderlich, da diese über die Mehrheit im Bundesrat verfügt und die meisten Reformvorhaben zustimmungspflichtig sind. Auch dieser Koordinationsprozess ist Teil der demokratischen Entscheidungsabläufe; aber die gegenwärtige Ausgestaltung dieser Entscheidungsstrukturen ist ineffizient, sie steht für eine Fehlentwicklung des föderativen Systems in Deutschland. Es gibt keinen Zweifel: Der Föderalismus muss grundlegend reformiert werden, Änderungen in der Finanzverfassung eingeschlossen, um der Politikverflechtungsfalle zu entkommen und um Entscheidungsblockaden aufzubrechen. Ohne eine solche Reform wird es auch zukünftig bei dem quälenden Hin und Her zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat und der Verdrossenheit der Bürger über die politischen Entscheidungsprozesse und die unzureichenden Reformergebnisse bleiben. Das wäre schlecht für Deutschland.

392. Im Hinblick auf die Umgestaltung der Systeme der Sozialen Sicherung liegen für die Bereiche der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung mittlerweile ausgearbeitete Reformvorschläge vor. Der Sachverständigenrat beschreibt und kommentiert diese Empfehlungen (Ziffern 289 ff.), aber er stellt in diesem Gutachten keine neuen Vorschläge zur Diskussion. Zentrale Punkte der in den letzten Jahresgutachten präsentierten Reformprojekte (JG 2000 Ziffern 441 ff., Ziffern 467 ff.; JG 2002 Ziffern 483 ff.) sind von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“), aber auch von der „Kommission ‚soziale Sicherheit‘ zur Reform der Sozialen Sicherungssysteme“ („Herzog-Kommission“) aufgegriffen worden; sie müssen jetzt noch umgesetzt werden. Auch auf den Arbeitsmärkten ist seit Anfang dieses Jahres vieles in Bewegung gekommen. Allerdings gibt es hier noch eine Reihe unerledigter Aufgaben. Der Sachverständigenrat weist deshalb noch einmal auf die aus seiner Sicht offenen Punkte hin, die um weitere Maßnahmen ergänzt werden (Ziffern 673 ff., 694 ff. und 710 ff.).

Die größte Sorge bereitet in diesem Jahr die Lage der öffentlichen Finanzen. Deshalb stehen die Analyse der staatlichen Finanz- und Steuerpolitik und daraus abgeleitete Reformvorschläge im Mittelpunkt des diesjährigen Jahresgutachtens.

393. Die öffentlichen Haushalte laufen aus dem Ruder, nicht nur beim Bund, auch bei den Ländern. Die Bestimmung des Artikel 115 Grundgesetz, die sich analog in Länderverfassungen findet, dass die Nettokreditaufnahme die in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten darf, wird nach dem vergangenen auch in diesem Jahr verletzt. Zu bezweifeln ist, dass eine solche Politik durch die im Grundgesetz und in den Länderverfassungen und/oder Landeshaushaltsordnungen genannten Ausnahmetatbestände gedeckt ist. Mit einer staatlichen Defizitquote von über 4 vH wird ebenfalls die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzte Obergrenze von

3 vH erheblich überschritten. Bereits im letzten Jahr wurde dieses Kriterium verletzt, und es wird mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit im kommenden Jahr wieder so sein. Die dramatische Situation der öffentlichen Finanzen ist zu einem erheblichen Teil auf die nun seit drei Jahren andauernde Stagnationsphase der deutschen Volkswirtschaft zurückzuführen. Von einigen Ökonomen und von Teilen der Öffentlichkeit wurde deshalb eine aktivere, auf die Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gerichtete (diskretionäre) Finanzpolitik gefordert. Dies dürfte mit zum Beschluss der Bundesregierung beigetragen haben, die für das Jahr 2005 vorgesehene dritte Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004 vorzuziehen. Der Sachverständigenrat sieht die Erfolgsmöglichkeiten einer diskretionären Konjunkturpolitik skeptisch. In der Regel genügt es, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Die Finanzpolitik kann sich dann auf die längerfristige Aufgabe konzentrieren, günstige Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung und Wachstum zu schaffen.

Das Anfang des Jahres vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Finanzlage von der Europäischen Kommission und dem ECOFIN-Rat eingeleitete Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte von den Brüsseler Institutionen gemäß den Regeln des Pakts fortgesetzt werden. Der Frankreich gewährte Konsolidierungsaufschub, der wohl auch präjudizierende Wirkung für Deutschland haben wird, wirft allerdings kein gutes Licht auf die Anwendung des Pakts in dem Moment, in dem er sich das erste Mal bewähren muss. Mit Blick auf die andauernde Diskussion um die Reform des Stabilitätspakts spricht sich der Sachverständigenrat nachdrücklich für eine Beibehaltung des Pakts und seiner Regeln aus. Dies bedeutet nicht, dass auf längere Sicht keine Verbesserungen des geltenden Regelwerks möglich wären, diese sind aber weitgehend innerhalb des geltenden Pakts umsetzbar. Weitergehender radikaler Reformmaßnahmen bedarf es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

Tatsächlich spiegeln die staatlichen Defizite oder Schuldenstände die von den gegenwärtigen an die zukünftigen Generationen weiter gegebenen Belastungen bei weitem nicht vollständig wider. Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik müssen neben den expliziten auch die impliziten Staatsschulden berücksichtigt werden, die insbesondere durch die umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung im Zusammenhang mit der absehbaren demographischen Entwicklung bewirkt werden. Die vom Sachverständigenrat berechneten Tragfähigkeitslücken betragen dabei ein Mehrfaches der expliziten staatlichen Schulden.

Die aus diesen Berechnungen zu ziehende Schlussfolgerung ist eindeutig: Es gibt keine Alternative zu einer entschlossenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Dabei sind Maßnahmen auf der Ausgabenseite der staatlichen Budgets Steuersatzerhöhungen vorzuziehen. Der Sachverständigenrat stellt auch dazu entsprechende Vorschläge zur Diskussion.

Dringend erforderlich ist eine Neuausrichtung im Bereich der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Der Steuerpolitik fehlt gegenwärtig ein klares Leitbild. Ohne ein solches bleiben die vielen steuerpolitischen Einzelmaßnahmen aber ein ungeordnetes Stückwerk mit teilweise sogar widersprüchlicher Zielsetzung. Dies verunsichert Investoren und private Haushalte. Der Sachverständigenrat legt daher in diesem Jahr Vorschläge für eine konzeptionelle Neuordnung der Einkommen- und Körperschaftsteuer vor (Ziffern 558 ff.). Handlungsbedarf besteht in mehrfacher Hinsicht: Die Tarifbelastung von Unternehmensgewinnen muss weiter reduziert werden; bezogen auf die effektiven Steuerbelastungen ist Deutschland immer noch ein Hochsteuerland. Die gegenwärtige Unternehmensbesteuerung verzerrt die Investitionsentscheidungen, die Finanzierungsentscheidungen und die Rechtsformwahl; die Unternehmensbesteuerung muss in die Einkommensteuer integriert werden. Die Besteuerung der Kapitaleinkommen ist ein heilloses Durcheinander, sie muss vereinheitlicht werden. Die Einkommens- und Unternehmensbesteuerung in Deutschland ist eine Wachstumsbremse; sie ist dringend reformbedürftig. In diese Reform ist eine Neuordnung der Kommunalbesteuerung einzubeziehen. Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Umgestaltung der Gewerbesteuer in eine Gemeindewirtschaftssteuer ist nicht überzeugend. Nach Ansicht des Sachverständigenrates stellt die **duale Einkommensteuer** eine wachstumsfreundliche und systematische Reformoption dar (Ziffern 584 ff.). In ein solches Steuersystem fügen sich sowohl eine Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte als auch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Steuern auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen nahtlos ein.

I. Wirtschaftspolitik im ersten Jahr der 15. Legislaturperiode

Das Wichtigste in Kürze

(1) Nach einem Fehlstart hat die Bundesregierung mit der Agenda 2010 mutige und in einzelnen Bereichen weit reichende Reformen auf den Weg gebracht.

(2) Bei In-Kraft-Treten des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform und der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Finanzierungsmaßnahmen wird ein leichter konjunktureller Impuls ausgelöst.

(3) Das Vorziehen der Steuerreform trägt jedoch dazu bei, dass Deutschland im Jahr 2004 zum dritten Mal in Folge die Defizitbegrenzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verletzen wird. Auch die Defizitobergrenze des Artikel 115 Grundgesetz wird überschritten. Der Sachverständigenrat bezweifelt, dass dies mit der Ausnahmeklausel des Artikel 115 Grundgesetz begründet werden kann.

(4) Eine diskretionäre Finanzpolitik ist möglicherweise kurzfristig wirksam, aber nicht sehr effektiv und nicht zielgenau. Sie trägt zu einer höheren Outputvolatilität bei und reduziert das Potentialwachstum. Das Stabilisierungsziel sollte über die automatischen Stabilisatoren erreicht werden.

Wie man es nicht machen soll

394. In den ersten Monaten nach der Bundestagswahl am 22. September 2002 war eine klare wirtschaftspolitische Linie nicht zu erkennen. Schon die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN ließ eindeutige ökonomische Prioritäten vermissen. Auch fehlte eine überzeugende langfristige Perspektive im Hinblick auf das Wachstumsziel (JG 2002 Ziffern 399 ff.). Der erste Entwurf eines „Steuervergünstigungsabbaugesetzes“ enthielt dann ein Sammelsurium von Vorschlägen zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen. Vorgesehen waren neben vielen weiteren Maßnahmen unter anderem Einschränkungen bei der Eigenheimzulage, eine pauschale Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, Einschränkungen bei der Verlustverrechnung, eine Anhebung der Besteuerung bei privater Nutzung eines betrieblichen Kraftfahrzeugs bis hin zur Aufhebung der umsatzsteuerlichen Ermäßigung für Leistungen, die unter anderem unmittelbar der Vatertierhaltung oder der künstlichen Tierbesamung dienen. In der Öffentlichkeit stieß dieses Gesetz damals auf einen Sturm der Entrüstung. Es wurde als gigantisches Steuererhöhungsprogramm gebrandmarkt, das zum Verlust mehrerer 100 000 Arbeitsplätze führen werde. Nach Durchlaufen des Vermittlungsverfahrens haben Bundestag und Bundesrat am 11. April 2003 schließlich einem Minimal-Kompromiss zugestimmt (Ziffer 280). Anzumerken ist, dass die noch vor einem Jahr abgelehnten Kürzungen vieler Steuervergünstigungen zwischenzeitlich auf breiteren Konsens stoßen.

Die Verwirrung und Verunsicherung der Bürger wurde gesteigert durch die Forderung des damaligen Ministerpräsidenten Gabriel und seines Kollegen Steinbrück nach Wiedererhebung der als „Verantwortungssteuer“ bezeichneten Vermögensteuer, die bis zu 9 Mrd Euro Aufkommen – also knapp doppelt so viel wie im Jahr vor der Aussetzung der Vermögensteuer – erbringen sollte. Andere Vorschläge wurden verkündet und eine Woche später zurückgezogen. Darauf muss hier nicht weiter eingegangen werden. Bis zum März dieses Jahres fehlte der Wirtschaftspolitik jegliche klare Linie und überzeugende Konzeption.

Kurswechsel mit der Agenda 2010

395. Das änderte sich mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 14. März 2003, in der die Grundzüge der Agenda 2010 vorgestellt wurden. Seitdem hat die Bundesregierung einen umfangreichen Reformkatalog in einem bemerkenswerten Tempo auf den Weg gebracht. Einige Maßnahmen haben bereits Gesetzeskraft erlangt – etwa die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten oder die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und II). Andere Vorhaben sind vom Deutschen Bundestag verabschiedet, aber die Entscheidungen des Bundesrates stehen noch aus.

Im Jahr 2004 sollen in Kraft treten:

– das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform und ein Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes (Ziffer 285),

– Maßnahmen im Bereich der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung im Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Ziffern 281 f.),

– eine Steueramnestie durch das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit (Ziffer 283),

– der Ersatz der Gewerbesteuer durch die Gemeindewirtschaftssteuer durch das Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer (Ziffer 284),

– die Verkürzung der Anspruchsdauer auf Bezug von Arbeitslosengeld durch das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (Ziffer 229 und Ziffer 700),

– die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ziffern 230 ff. und Ziffern 716 f.),

– das GKV-Modernisierungsgesetz (Ziffern 291 ff.),

– das Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung,

– das Sofortprogramm zur Stabilisierung der Rentenfinanzen.

Daneben gibt es weitere Gesetzentwürfe oder Reformvorhaben, die erst später in Kraft treten sollen, wie

– der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung bei den Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen durch das Alterseinkünftegesetz (Ziffer 286),

– eine grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung (Ziffern 354 ff.),

– die Entscheidung über die Umstellung der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung auf eine Bürgerversicherung oder auf Gesundheitsprämien (Ziffern 306 ff.).

396. Allein wegen ihres Umfangs ist das eine beeindruckende Liste von Reformprojekten. Noch vor zwei oder drei Jahren war ganz und gar nicht abzusehen, dass es zu einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe kommt, dass die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds gekürzt wird und dass in Deutschland ernsthaft über pauschale Gesundheitsprämien diskutiert wird. Nicht alle Reformvorhaben sind uneingeschränkt positiv zu beurteilen; viele Einzelpunkte müssen sich Kritik gefallen lassen. Aber man muss zugestehen, dass sich etwas bewegt – und dass die weitaus meisten Reformen in die vom Sachverständigenrat und anderen aufgezeigte Richtung gehen. Angesichts der Fülle an Reformprojekten wird jetzt vielfach schon wieder – gerade auch von denen, die vehement umfangreiche Reformen gefordert haben – ein Reformchaos beklagt, das eine klare Linie vermissen lasse. Zwar ist in der Tat ungewiss, welche

Reformvorhaben letztlich mit welchen Ergebnissen den Bundesrat passieren werden. Aber das liegt überwiegend an der schon erwähnten Politikverflechtungsfalle, in die der Föderalismus in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung geführt hat.

Abschied von der Politik der „ruhigen Hand“

397. Im Herbst 2001 wurde angesichts der damaligen konjunkturellen Schwäche von Verbänden, aber auch von wissenschaftlicher Seite ein Vorziehen der für das Jahr 2003 vorgesehenen zweiten Stufe der Steuerreform gefordert. Die Bundesregierung hat diesen Forderungen nicht nachgegeben und stattdessen die Vorteile einer „Politik der ruhigen Hand“ betont. Der Sachverständigenrat hatte dies in seinem Jahresgutachten 2001 „Für Stetigkeit – gegen Aktionismus“ ausdrücklich begrüßt (JG 2001 Ziffer 387). Im Jahr danach wurde dann die zweite Stufe der Steuerreform als Reaktion auf die Flutkatastrophe vom August 2002 um ein Jahr auf den 1. Januar 2004 verschoben. Der Sachverständigenrat hat dies vor dem Hintergrund der damaligen Ausnahmesituation und angesichts der Alternativen für vertretbar gehalten (JG 2002 Ziffer 545). In diesem Jahr wurde nun unter Hinweis auf die anhaltende Stagnationsphase (und möglicherweise auch als Reaktion auf die massive Steuersenkungskampagne einer auflagestarken Tageszeitung) ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auf den 1. Januar 2004 beschlossen. Das entsprechende Gesetz wurde am 17. Oktober vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Der Sachverständigenrat bewertet die Nachteile dieser Maßnahme höher als deren Vorteile. Die Zustimmung des Bundesrates ist derzeit ungewiss.

398. Mit dem Vorziehen der Steuerreform soll – in Ergänzung zu den strukturellen Reformen der Agenda 2010 – „den Bürgerinnen und Bürgern mehr Geld in die Taschen gegeben und Konsum und Wachstum gefördert werden“, so das Bundesministerium der Finanzen in einer Presseerklärung vom 29. Juni 2003. Wenn ein konjunktureller Impuls über eine Nachfragestimulierung erreicht werden soll, ist es in der Tat angebracht, die mit dem Vorziehen der Steuerreform gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung einhergehenden Steuerausfälle von voraussichtlich 15,6 Mrd Euro über eine höhere staatliche Neuverschuldung auszugleichen. Für den Bundeshaushalt bedeutet dies Steuerausfälle von rund 7 Mrd Euro, die durch eine zusätzliche Neuverschuldung von 5 Mrd Euro und Privatisierungserlöse von etwa 2 Mrd Euro gedeckt werden sollen. Der Ausgleich der Steuerausfälle bei den Bundesländern und Gemeinden ist zur Zeit noch ungeklärt.

Die Steuersenkung wird einen konjunkturellen Impuls auslösen – aber dieser Impuls wird gering sein. Würden mit dem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auch die vom Deutschen Bundestag zur Gegenfinanzierung vorgesehenen Maßnahmen (Haushaltsbegleitgesetz, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Korb II, Hartz IV und Steueränderungsgesetz 2003) in Kraft treten, würde die Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahr um 0,2 Prozentpunkte höher ausfallen als ohne dieses Maßnahmepaket. Der leichte konjunkturstimulierende Effekt ist gegen mögliche langfristige negative Effekte abzuwägen.

399. Das Vorziehen der Steuerreform trägt dazu bei, dass Deutschland auch im Jahr 2004 und damit zum dritten Mal in Folge gegen die Defizitbegrenzung des EG-Vertrages beziehungsweise des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen wird (Ziffer 425). Ebenfalls zum dritten Mal in Folge wird auf Bundesebene die Neuverschuldung mit geplanten 30,8 Mrd Euro die mit 24,8 Mrd Euro veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten und damit die Defizitbegrenzung des Artikel 115 Grundgesetz verletzen. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist dies zwar zulässig. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1989 muss die Bundesregierung dann aber begründen, warum die erhöhte Neuverschuldung für diesen Zweck geeignet sein soll. Das dürfte nicht ganz einfach sein, da die Fehlentwicklungen in Deutschland in erster Linie aus einer zu hohen strukturellen Arbeitslosigkeit sowie aus einem zu geringen Potentialwachstum bestehen (JG 2002 Ziffer 533). Dann müsste man zur Abhilfe nämlich die staatliche Verschuldung reduzieren, nicht aber sie erhöhen. Nur bei einer drohenden Rezession könnte eine höhere Neuverschuldung gerechtfertigt werden. Aber davon kann bei einer für das nächste Jahr zu erwartenden Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH oder 1,7 vH und einem Potentialwachstum in ähnlicher Größenordnung definitiv nicht gesprochen werden. Der Bezug auf die Ausnahmeklausel des Artikel 115 steht deshalb auf mehr als wackligen Füßen.

400. Auch wenn die Entscheidung des Deutschen Bundestages über das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform jetzt gefallen ist, sind doch einige grundsätzliche Gedanken über die Erfolgsbedingungen und die Wirksamkeit diskretionärer Finanzpolitik angebracht. In den Vereinigten Staaten hat die Regierung massiv auf eine diskretionäre Finanzpolitik gesetzt (Ziffern 79 ff.). Und auch in der Wissenschaft scheint sich nach jahrelanger Skepsis eine etwas positivere Einschätzung diskretionärer staatlicher Eingriffe abzuzeichnen. Der Sachverständigenrat steht einer solchen Politik skeptisch gegenüber. Der Rückgriff auf eine diskretionäre Finanzpolitik ist nicht nur gegenwärtig nicht opportun, er ist auch nur in seltenen Fällen ökonomisch sinnvoll. Allem voran sei auf die eingeschränkte kurzfristige und geringe langfristige Effektivität einer solchen Politik hingewiesen. Neuere empirische Arbeiten belegen zudem, dass Länder, die eine diskretionäre Finanzpolitik aktiv eingesetzt haben, dadurch sowohl zu einer höheren Outputvolatilität beigetragen als auch das Potentialwachstum signifikant reduziert haben. Eine solche Politik ist dann möglicherweise kurzfristig effektiv, langfristig aber sicher kontraproduktiv. Auch eine Vielzahl von weiteren Gründen legt einen Verzicht auf eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik nahe.

Diskretionäre Finanzpolitik oder automatische Stabilisatoren?

401. Das Ziel der Stabilisierungspolitik besteht darin, die Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts um seinen langfristigen Wachstumstrend zu dämpfen. Dies kann im Bereich der Finanzpolitik über ein Wirken der automatischen Stabilisatoren oder über eine aktive diskretionäre Stabilisierungspolitik ermöglicht werden. Die diskretionäre Finanzpolitik wird üblicherweise anhand der Veränderungen des konjunkturbereinigten Defizits gemessen, während sich die automatischen Stabilisatoren über die Reagibilität der nicht konjunkturbereinigten Haushaltssalden auf konjunkturelle Schwankungen ermitteln lassen. Automatische Stabilisatoren können dabei die konjunkturellen Ausschläge infolge ökonomischer Störungen nur dämpfen, diese Störungen selbst jedoch nicht konterkarieren. Beispiele solcher Stabilisatoren sind die Arbeitslosenversicherung oder die progressive Einkommensbesteuerung. Beide tragen zu einer Verstetigung des verfügbaren Einkommens und damit der Konsum-, Spar- und Arbeitsangebotsentscheidungen der privaten Haushalte im Konjunkturverlauf bei, wobei das Ausmaß der automatischen Konjunkturstabilisierung mit der Höhe der staatlichen Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, der Progressivität des Steuersystems und der Höhe der Leistungen der Arbeitslosenversicherung steigt. Die laufenden Strukturreformen, die eine Abflachung der Steuerprogression und ein Abschmelzen des Leistungsniveaus der Arbeitslosenversicherung bewirken, tragen somit dazu bei, die automatischen Stabilisatoren in den nächsten Jahren tendenziell zu schwächen. Aus dieser Tatsache allein die Notwendigkeit eines vermehrten Einsatzes diskretionärer antizyklischer Finanzpolitik abzuleiten, wäre jedoch verfehlt, denn es gibt gewichtige theoretische und empirische Gründe, die Zweifel an der Wirksamkeit und Effektivität einer solchen Politik aufkommen lassen.

402. Ein rechtzeitiger Einsatz der diskretionären Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung wird in der Praxis dadurch erschwert, dass es bei der statistischen Erfassung des Bruttoinlandsprodukts zu zeitlichen Verzögerungen kommt, da vorläufige Quartalszahlen erst nach rund sechs Wochen verfügbar sind. Ferner ist nicht einfach und zeitnah zu definieren, wann eine Rezession vorliegt. Eine verbreitete Praxis definiert rezessive Phasen über einen Rückgang in der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts über mindestens zwei aufeinander folgende Quartale. Legt man diese stark simplifizierende Definition zu Grunde, dann dauerten Rezessionen in der Nachkriegszeit durchschnittlich rund drei Quartale. Berücksichtigt man hier die zeitliche Verzögerung, mit der gesamtwirtschaftliche Daten den Entscheidungsträgern in der Politik bekannt werden, dann ist die typische Rezession beendet, bevor sie diagnostiziert ist.

Zu den potentiellen Verzögerungen beim Erkennen eines stabilisierungspolitischen Handlungsbedarfs gesellen sich weitere Zeitverzögerungen, die mit der Beschlussfassung und Umsetzung der Politikmaßnahmen zu tun haben. Die Bedenken gegenüber einer diskretionären Finanzpolitik als Stabilisierungsinstrument konzentrieren sich darauf, dass bei der Finanzpolitik – im Gegensatz zur Geldpolitik – die Entscheidungsverzögerungen recht hoch sind: Abgesehen von den Einmalmaßnahmen, die nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz über Verordnungen erlassen werden können, müssen finanzpolitische Maßnahmen in der Regel ein zeitraubendes parlamentarisches Verfahren bewältigen. Dies verzögert den Einsatz der finanzpolitischen Instrumente zusätzlich. Eine zeitnahe Konjunkturstabilisierung wird ferner durch die üblichen Wirkungsverzögerungen unterlaufen, denn es vergeht Zeit zwischen dem Ergreifen der Maßnahmen und der Entfaltung ihrer Wirkungen. Je länger und variabler diese Wirkungsverzögerungen sind, desto schwieriger ist es, eine optimale Stabilisierungspolitik zu implementieren. Die empirische Literatur deutet darauf hin, dass geldpolitische Maßnahmen, wie Zinsänderungen durch die Zentralbank, die Wirtschaftsaktivität mit erheblich größeren Zeitverzögerungen – die Schätzungen variieren von mehreren Monaten bis zu einem Jahr oder sogar darüber hinaus – beeinflussen als finanzpolitische Maßnahmen, die in der Regel schon nach drei bis sechs Monaten erste Wirkungen entfalten und ihren maximalen Effekt zwischen neun und achtzehn Monaten erzielen.

In der Summe können alle Wirkungsverzögerungen zusammen dazu führen, dass eine diskretionäre expansive Finanzpolitik nicht wie intendiert in der Rezessionsphase, sondern erst in der folgenden Expansionsphase ihre maximale Wirkung erreicht und die konjunkturellen Ausschläge verstärkt statt sie zu dämpfen. Sie kann somit prozyklisch wirken.

403. Zusätzlich zu diesen traditionellen Argumenten wurden in jüngster Zeit weitere Einwände gegen eine diskretionäre Finanzpolitik vorgetragen. So wird argumentiert, dass einmal eingeleitete finanzpolitische Maßnahmen bei Änderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen viel schwieriger zu revidieren sind als geldpolitische Entscheidungen und die Finanzpolitik daher als Stabilisierungsinstrument weniger flexibel einsetzbar ist. Ferner wird zu bedenken gegeben, dass die Finanzpolitik auch anderen wirtschaftspolitischen Zielen, etwa distributiven oder allokativen, verpflichtet ist. Zusätzlich spielen politökonomische und wahlstrategische Überlegungen in der Finanzpolitik eine bedeutende Rolle, was typischerweise zu einer zu geringen Stabilisierungsorientierung der Finanzpolitik beiträgt. Als weiterer Einwand gegen eine diskretionäre Finanzpolitik wird gelegentlich vorgebracht, dass eine Verdrängung privater Investitionen durch kreditfinanzierte staatliche Ausgabenprogramme eintreten könne. Dabei wird häufig zwischen direkten Verdrängungseffekten und den indirekten Effekten über die Kapitalkosten unterschieden. Für beide Formen von Verdrängungseffekten gibt es empirisch kaum Belege.

Diskretionäre Finanzpolitik wird oft auch unter Hinweis auf mögliche Ricardianische Effekte diskutiert. Die Hypothese der Ricardianischen Äquivalenz besagt, dass für einen gegebenen Zeitpfad der Staatsausgaben die Frage

der Finanzierung dieses Ausgabenstroms irrelevant ist, es also unbedeutend ist, ob die Staatsausgaben über Kredite oder Steuern finanziert werden. Dieses Äquivalenzpostulat der Finanzpolitik gilt nur unter sehr rigiden Voraussetzungen und bezieht sich nur auf die Frage nach der Finanzierung eines gegebenen Ausgabenpfads. Ricardianische Äquivalenz gilt in theoretischen Modellen insbesondere dann nicht, wenn verzerrende Steuern gesenkt werden, die privaten Haushalte nur einen begrenzten Zeithorizont in ihre Entscheidungen einbeziehen, keine perfekte Voraussicht haben, nicht altruistisch sind oder Liquiditätsbeschränkungen unterliegen. Auch finden empirische Studien nur wenige Belege für Ricardianische Äquivalenz, wenngleich die empirische Evidenz nicht eindeutig ist.

Im Zusammenhang mit diskretionärer Finanzpolitik wird oft auch auf mögliche nicht-keynesianische Effekte verwiesen: Obwohl in der finanzpolitischen Praxis generell positive, aber geringe Fiskalmultiplikatoren vorliegen dürften, gibt es auch empirische Belege für stimulierende Konsolidierungsmaßnahmen. Als Beispiele werden häufig Dänemark in den Jahren 1983 bis 1986 und Irland in den Jahren 1987 bis 1989 erwähnt. Solche expansiven Wirkungen einer Haushaltskonsolidierung scheinen dann besonders wahrscheinlich zu sein, wenn eine beherzte Konsolidierung eingeleitet wurde und eine erhebliche Rückführung des Primärdefizits hauptsächlich über die Ausgabenseite erfolgte, etwa durch die Rückführung nichtproduktiver Staatsausgaben. Im Ausgangspunkt solcher erfolgreichen expansiv wirkenden Konsolidierungsepisoden lagen oft erhebliche Risikoprämien in den Nominalzinssätzen wegen hoher Staatsschuldenstände vor, und die Konsolidierung förderte die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen indem sie die Notwendigkeit einer noch massiveren zukünftigen Konsolidierung reduzierte und damit einen absehbaren höheren zukünftigen Finanzierungsbedarf für gegenwärtige Konsum- und Investitionsvorhaben freisetzte. Zusätzlich gingen solche Episoden mit einer erheblichen Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einher, denn sie waren begleitet von Lohnzurückhaltung und einer signifikanten Abwertung der Landeswährung.

Fazit: Skepsis gegenüber diskretionärer Finanzpolitik

404. Die verschiedenen hier diskutierten Aspekte legen eine nur begrenzte Eignung der diskretionären Finanzpolitik als Stabilisierungsinstrument nahe. Dafür spricht eine möglicherweise erhebliche Zeitspanne zwischen der Diagnose der konjunkturellen Probleme, dem Beschluss und der Umsetzung von Gegenmaßnahmen und ihrem Wirken. Die häufig als Argumente gegen eine diskretionäre Finanzpolitik vorgebrachten negativen Verdrängungseffekte und Ricardianischen Effekte finden empirisch dagegen kaum Bestätigung. Jedoch ist die Effektivität der Finanzpolitik als Stabilisierungsinstrument in Frage zu stellen: Empirisch sind die Effekte von diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen auf die Wirtschaftsaktivität zwar positiv, aber in aller Regel numerisch gering. Neuere ökonometrische Untersuchungen liefern kaum Belege für erhebliche Keynesianische Multiplikator-Effekte. Die geschätzten kurzfristigen Multiplikatoren liegen bei etwa 0,2 bis 0,5 im Falle von Steueränderungen, wobei im Ländervergleich nur geringe Unterschiede in den Schätzwerten feststellbar sind. Im Falle einer Änderung der Staatsausgaben liegt der kurzfristige Multiplikator bei eins, mit einer Streubreite der Schätzwerte zwischen 0,6 und 1,4 im Ländervergleich, wobei empirische Analysen für Deutschland nahelegen, dass die kurzfristigen Effekte von Ausgabenänderungen am oberen Ende dieses Schätzbereichs liegen. Die eingeschränkte kurzfristige und geringe langfristige Effektivität diskretionärer Finanzpolitik begründet berechtigte Zweifel an ihrer Eignung als effektives Stabilisierungsinstrument, zumal neuere empirische Arbeiten nahelegen, dass eine solche Politik zu einer höheren Outputvolatilität beitragen und damit das langfristige Wachstum signifikant reduzieren kann.

Aus aktuellem Anlass:

Bemerkungen zum Steuerreformvorschlag des CDU-Bundesvorstands

405. An Steuerreformvorschlägen mangelt es zur Zeit nicht. Besondere Aufmerksamkeit hat in der Öffentlichkeit ein am 3. November 2003 vom CDU-Bundesvorstand beschlossener Entwurf für „Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland“ gefunden, dem eine Vorlage des CDU-Politikers Friedrich Merz zugrunde liegt („Merz-Konzept“). Dabei handelt es sich aber im Gegensatz zum „Karlsruher Entwurf“ nicht um ein ausgearbeitetes Steuergesetz. Stattdessen werden zehn Leitsätze formuliert, mit denen „eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems“ bezweckt werden.

– *Gegenstand der Besteuerung ist nach diesem Vorschlag das Markteinkommen, das jedes realisierte, durch Betätigung am Markt erworbene Einkommen umfasst (erster Leitsatz).*

– *Die Steuererhebung wird durch Ausbau und Vereinheitlichung der elektronischen Datenübermittlung und Datenverarbeitung sowie durch ein umfassendes Quellenabzugsverfahren vereinfacht (zweiter Leitsatz).*

– *Die bisherigen sieben Einkunftsarten werden zu vier zusammengefasst: Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit und aus Vermietung und Verpachtung), Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Einkünfte aus Kapitalvermögen und Sonstige Einkünfte. Die steuerliche Gewinnermittlung löst sich von der Handelsbilanz, indem ein eigenständiges Steuerbilanzrecht geschaffen werden soll; kleineren Unternehmen wird ein Wahlrecht zur Einnahmen-Überschuss-Rechnung eingeräumt (dritter Leitsatz).*

– *Steuervergünstigungen werden bis auf wenige Sachverhalte beseitigt (vierter Leitsatz).*

– *Jede Person erhält einen Grundfreibetrag von 8 000 Euro; außerdem gibt es einen Arbeitnehmerfreibetrag von 1 000 Euro. Der gegenwärtige linear-progressive Tarif wird durch einen Stufengrenzsatztarif ersetzt, mit Steuersätzen von 12 vH, 24 vH und 36 vH für zu versteuernde Einkommen zwischen 8 000 und bis zu 16 000 Euro, ab 16 000 und bis zu 40 000 Euro und ab 40 000 Euro. Für Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit gilt eine Tarifbegrenzung von 24 vH, solange eine Belastung mit Gewerbesteuer vorliegt (fünfter Leitsatz).*

– *Das Ehegattensplitting wird beibehalten; der private Haushalt wird grundsätzlich als Arbeitgeber anerkannt (sechster Leitsatz).*

– *Kapitaleinkünfte mit Ausnahme von Dividenden werden im Wege des Quellensteuerabzugsverfahrens einheitlich mit 24 vH belastet; die Kapitalertragsteuer hat Vorauszahlungscharakter und wird auf die Einkommensteuer angerechnet (siebter Leitsatz).*

– *Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern, die der Einkünfteerzielung dienen, unterliegen der Einkommensbesteuerung. Dazu gehören unter anderem Grundstücke, vermietete Immobilien und Wertpapiere. Der Privatsphäre zuzuordnende Wirtschaftsgüter, etwa selbstgenutztes Wohneigentum, bleiben steuerfrei (achter Leitsatz).*

– *Alterseinkünfte, einschließlich der Alterssicherung dienende Leibrenten, werden nachgelagert besteuert (neunter Leitsatz).*

– *An der Körperschaftsteuer wird festgehalten. Der Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne beträgt 24 vH. Die auf Dividenden lastende Vorbelastung mit Körperschaftsteuer soll mit der Einkommensteuer über ein vereinfachtes Anrechnungsverfahren verrechnet werden. Veräußerungsgewinne zwischen Kapitalgesellschaften sind steuerpflichtig, soweit sie auf stille Reserven entfallen. Der Verlustausgleich bleibt als Verlustvortrag uneingeschränkt zulässig (zehnter Leitsatz).*

406. Das Merz-Konzept ist in der Öffentlichkeit überwiegend positiv, teilweise mit Begeisterung aufgenommen worden. Es wurde als „Befreiungsschlag in Sachen Steuern und Übersichtlichkeit“ gelobt, der die notwendige Vereinfachung des Steuerrechts gewährleiste. Hervorgehoben werden vor allem die weitgehende Abschaffung von Steuervergünstigungen, der hohe Grundfreibetrag sowie der einfache Stufentarif mit nur drei (Grenz-)Steuersätzen. Von anderer Seite werden aber gerade die Abschaffung bestimmter Steuervergünstigungen, besonders der Pendlerpauschale und der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit kritisiert. Auch wird der Stufentarif im Vergleich zum linear-progressiven Tarif als „unsozial und ungerecht“ bezeichnet.

Der Sachverständigenrat kommt bei seiner Analyse der Steuervergünstigungen (Ziffern 484 ff.) zu der Schlussfolgerung, dass zwar die Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit zu streichen ist, die Entfernungspauschale jedoch keine Steuervergünstigung darstellt, sondern systemgerechter Bestandteil einer am Nettoprinzip ausgerichteten Einkommensbesteuerung ist – wenngleich auch eine Kürzung der Beträge vertretbar ist. Die Frage des Tarifverlaufs kann nicht eindeutig entschieden werden; ein linear-progressiver Tarif ist jedenfalls nicht von vornherein „gerechter“ als ein Stufentarif.

Diese Fragen sind öffentlichkeitswirksam, stellen aber nicht die eigentlich brisanten steuerlichen Probleme dar. Die Hauptprobleme des deutschen Steuerrechts liegen nicht im Tarifverlauf, sie liegen in der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage, der fehlenden Entscheidungsneutralität und der mangelhaften Abstimmung von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Unter diesen Aspekten kann das Merz-Konzept in der vorliegenden Fassung nicht überzeugen. Anzumerken ist dabei, dass die Leitsätze eine Reihe von Fragen offen lassen. Für die folgenden Ausführungen wird die jeweils plausibelste Lösung unterstellt.

407. Das vom CDU-Bundesvorstand beschlossene Steuerreformkonzept stellt entgegen seiner Zielsetzung weder Rechtsformneutralität noch Finanzierungsneutralität her. Es führt tendenziell zu einer zusätzlichen steuerlichen Belastung von Kapitalgesellschaften und macht damit den Standort Deutschland eher unattraktiver. Es bewirkt eine unterschiedliche steuerliche Behandlung sowohl der in den Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit aufgegangenen Einkunftsarten als auch von Zinseinkünften und Dividendeneinkünften. Damit das geplante körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren mit dem EU-Recht vereinbar ist, muss eine Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuern auf die deutsche Einkommensteuer zugelassen werden, was auf administrative Probleme stößt und das nationale Steueraufkommen schmälert. Generell werden die komplizierten Fragen der internationalen Besteuerung im Merz-Konzept nicht näher behandelt. Das vereinfacht die Präsentation des Steuerkonzepts; eine Vereinfachung des Steuersystems kann daraus aber noch nicht abgeleitet werden.

408. Für Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit wird der Steuersatz auf 24 vH begrenzt, solange die Gewerbesteuer erhoben wird. Thesaurierte Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen ebenfalls einem Steuersatz von 24 vH. Im Hinblick auf die Selbstfinanzierung sind Personenunternehmen im Vorteil, falls sie in eine niedrigere Stufe des Einkommensteuertarifs fallen; wegen der hohen Grundfreibeträge auch für Kinder ist das nicht auszuschließen. Bei Anwendung des Spitzensteuersatzes sind Personenunternehmen gegenüber Kapitalgesellschaften im Fall der Ausschüttung im Vorteil, da Dividenden über das Anrechnungsverfahren einer Einkommensteuerbelastung von 36 vH unterliegen. Das Ziel der Rechtsformneutralität wird somit verfehlt. Unterstellt ist dabei, dass bei Personengesellschaften am Mitunternehmerkonzept festgehalten wird.

Auch das Prinzip der Finanzierungsneutralität wird verletzt. Bei Vernachlässigung der Gewerbesteuer werden einbehaltene Gewinne bei Kapitalgesellschaften mit

24 vH besteuert; allerdings sind Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften voll einkommensteuerpflichtig – der achte und zehnte Leitsatz lassen keine andere Schlussfolgerung zu. Dann kommt es zur Doppelbesteuerung offener Rücklagen und stiller Reserven. Bei privaten Kapitalgebern liegt die Steuerbelastung somit unter Einschluss der Veräußerungsgewinnbesteuerung in der Spitze bei 51,36 vH (24 vH Körperschaftsteuer und zusätzlich 36 vH auf die Ausschüttung (100 - 24)). Dabei sind Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag noch vernachlässigt. Demgegenüber werden Dividenden bei privaten Kapitalgebern mit maximal 36 vH besteuert, aber nur mit 24 vH, wenn sie einkommensteuerpflichtigen Unternehmen oder Kapitalgesellschaften zufließen. Auch Fremdkapitalzinsen werden bei privaten Kapitalgebern unter Berücksichtigung der anrechenbaren Kapitalertragsteuer in der Spitze mit 36 vH besteuert, auf Unternehmensebene dagegen lediglich mit 24 vH. Die Veräußerungsgewinnbesteuerung bewirkt zudem eine zusätzliche Diskriminierung von Kapitalgesellschaften, da bei der Veräußerung von Anteilen an Personengesellschaften offene Rücklagen nicht erfasst und nur die stillen Reserven besteuert werden, dann aber vom Erwerber abgeschrieben werden können. Eine Gleichstellung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften könnte über eine komplizierte Buchwertfortschreibung bei den Anteilseignern erreicht werden (Ziffer 576). Zu einer Vereinfachung des Steuersystems würde das definitiv nicht beitragen.

409. Nicht nur Kapitaleinkünfte werden unterschiedlich besteuert, je nachdem ob sie bei privaten Kapitalgebern oder bei einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen anfallen, auch innerhalb der Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit und zwischen diesen und den Einkünften aus Kapitalvermögen kommt es zu Besteuerungsunterschieden. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unterliegen nicht der Gewerbesteuer – jedenfalls ist das den Leitsätzen nicht zu entnehmen. Sie werden wegen der Tarifbegrenzung des fünften Leitsatzes nur mit 24 vH besteuert, während Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen sowie Einkünfte aus Kapitalvermögen in der Spitze höher besteuert werden.

Kapitalgesellschaften werden in Deutschland stärker besteuert als in anderen Ländern (Ziffern 520 ff.). Zur Verbesserung der Standortattraktivität ist eine Senkung der Tarifbelastung und der effektiven Durchschnittsteuerbelastungen angezeigt. Dies leisten diese Vorschläge nicht. Im Gegenteil: Kapitalgesellschaften sind eher die Verlierer des Steuerreformkonzepts. Zwar würde sich die Tarifbelastung auf Unternehmensebene zunächst durch die Reduktion des Körperschaftsteuersatzes von, im nächsten Jahr, 25 vH auf 24 vH reduzieren. Zu berücksichtigen ist dann allerdings, dass nach dem zehnten Leitsatz Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften bei körperschaftsteuerpflichtigen Anteilseignern besteuert werden, soweit sie auf stille Reserven entfallen. Nach § 8b Absatz 2 KStG ist dies gegenwärtig nicht der Fall. Diese Regelung ist auch systemgerecht, vorausgesetzt an Kapitalgesellschaften ausgeschüttete Dividenden bleiben steuerfrei. Alternativ könnten an Kapitalgesellschaften fließende Dividenden in das Anrechnungsverfahren einbezogen werden, was aber einer Steuerfreistellung letztlich äquivalent ist. Dann läuft eine Veräußerungsgewinnbesteuerung auf Kapitalgesellschaftsebene ohnehin ins Leere (Ziffer 573 ff.). Zwar finden sich im Merz-Konzept keine Aussagen zur Besteuerung von Dividenden bei Kapitalgesellschaften; es muss aber davon ausgegangen werden, dass Dividendenzahlungen zwischen Kapitalgesellschaften steuerbefreit sind, da es sonst zu Kaskadeneffekten kommen könnte.

410. Für die Abschaffung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens wurden vor allem europarechtliche Gründe angeführt (JG 2001 Ziffern 550 ff.). Wenn das Anrechnungsverfahren jetzt wieder eingeführt würde, könnte es nicht – wie früher – auf nationale Sachverhalte beschränkt werden. Die im EG-Vertrag verankerten Grundfreiheiten der Kapitalverkehrsfreiheit (Artikel 56 EG-Vertrag) und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag) gebieten letztlich, dass bei grenzüberschreitenden Beteiligungen eine Vollanrechnung ausländischer Körperschaftsteuern auf die deutsche Einkommensteuer eingeräumt wird. Dazu muss die Vorbelastung von grenzüberschreitenden Dividendenzahlungen mit ausländischer Körperschaftsteuer bekannt sein. Angesichts der Vielfalt der ausländischen Körperschaftsteuersysteme ist schon dies administrativ aufwändig festzustellen. Außerdem würde bei einseitiger Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuern das inländische Steueraufkommen belastet; jede Erhöhung von Körperschaftsteuersätzen im Ausland würde – entsprechende Beteiligungen vorausgesetzt – zu einer Verminderung des inländischen Steueraufkommens führen. Gerade wegen dieser Probleme ist in Europa generell eine Abkehr vom körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren zu beobachten. Bedauerlicherweise finden sich im Merz-Konzept keinerlei Ausführungen, wie mit dieser Problematik umgegangen werden soll.

Abgesehen von den beschriebenen Schwierigkeiten ist eine Reihe anderer offener Fragen zu klären, etwa der Übergang vom gerade erst eingeführten Halbeinkünfteverfahren zurück zu einem Anrechnungsverfahren. Um einen erneuten Einbruch beim Körperschaftsteueraufkommen zu vermeiden, müsste zum Beispiel geklärt werden, wie die einbehaltenen Gewinne steuerlich zu behandeln sind, die von Kapitalgesellschaften seit dem Jahr 2001 erwirtschaftet wurden.

411. Es ist zu begrüßen, dass in Deutschland eine Diskussion über eine Neuordnung des Steuersystems in Gang gekommen ist. Eine grundlegende Steuerreform muss aber sorgfältig durchdacht und vorbereitet werden. Zu bedenken sind insbesondere auch internationale Sachverhalte. Das Merz-Konzept steht hier noch am Anfang. Andere Steuerreformvorschläge, wie beispielsweise der Karlsruher Entwurf, sind in den eigentlich problematischen Teilen des Steuerrechts konsequenter und systematischer ausgearbeitet (Ziffern 602 ff.).

II. Stabilitäts- und Wachstumspakt: Flexibilität überstrapaziert

Das Wichtigste in Kürze

(1) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein sinnvolles und notwendiges Regelwerk. Er soll die Tragfähigkeit der nationalen Finanzpolitiken im Euro-Raum sicherstellen und möglichen Konflikten zwischen der einheitlichen Geldpolitik und den nationalen Finanzpolitiken vorbeugen.

(2) Die Europäische Kommission wird derzeit ihrer Rolle als Hüterin des Pakts nicht gerecht. Sie sollte den Pakt konsequent anwenden und Verstöße gegen den Pakt entschlossener entgegentreten.

(3) Mehr noch als die Europäische Kommission trägt gegenwärtig der ECOFIN-Rat zur Demontage des Pakts bei. Er hat die Entscheidung über weitere Schritte im Defizitverfahren gegen Frankreich mit ungewissem Ausgang vertagt. Werden fortgesetzt Verstöße gegen die Vorgaben des Pakts nicht sanktioniert, ist der Pakt faktisch tot.

(4) Als Konsequenz der wiederholten und andauernden Verstöße gegen die Haushaltsregeln des Pakts müssen in Deutschland umgehend entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Andernfalls sind mögliche Sanktionen – zunächst die Hinterlegung einer zinslosen Bareinlage – zu akzeptieren.

412. In Deutschland und in Frankreich hat in diesem Jahr das Haushaltsdefizit zum zweiten Mal in Folge die 3-vH-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts überschritten; Portugal und Italien konnten einen Konflikt mit der Stabilitätsnorm wieder nur durch Einzelmaßnahmen knapp vermeiden. Wegen des hohen Gewichts der großen Länder lag auch das Haushaltsdefizit des Euro-Raums insgesamt (erstmals seit Existenz der Währungsunion) nahe an der 3-vH-Grenze. Von Haushaltsdisziplin und nachhaltiger Konsolidierung sind weite Teile des Euro-Raums somit weiter entfernt als zu Beginn der Währungsunion. Verschärfend kommt hinzu, dass in den laufenden Defizitverfahren Frankreich für das Jahr 2003 den Empfehlungen des ECOFIN-Rats nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag bisher nicht gefolgt ist. In Reaktion darauf empfahl die Europäische Kommission dem Rat, das Defizitverfahren gegen Frankreich voranzutreiben, gewährte Frankreich jedoch einen Aufschub bei der Rückführung der Defizite unter die 3-vH-Grenze bis zum Jahr 2005. In seiner Sitzung am 4. November 2003 konnte sich der ECOFIN-Rat nicht dazu durchringen, dieser Empfehlung zu folgen. Stattdessen vertagte er die Entscheidung und hat damit die Glaubwürdigkeit des Pakts bis über die Grenzen hinaus strapaziert. Ob es bei der nächsten Sitzung am 25. November 2003 zu einer Entschließung kommt, ist ungewiss, da gleichzeitig Verfahren gegen weitere (stimmgewichtige) „Sünder“ laufen. Sollte sich die Befürchtung bewahrheiten, dass bei fortgesetzten Verstößen gegen Vorgaben des Pakts „Sünder“ andere „Sünder“ nicht sanktionieren, wäre der Pakt in seinen Grundfesten zerrüttet und somit faktisch tot.

Dies wäre fatal, denn der Pakt ist ein sinnvolles Regelwerk und muss nur entsprechend angewandt werden. Die gegenwärtige Situation ist nicht dadurch gekennzeichnet, dass dieses Regelwerk in Gefahr ist, verabsolutiert zu werden, es ist vor allem durch eine äußerst extensive Auslegung der eingebauten Flexibilität in einer Glaubwürdigkeitskrise. Nicht der Pakt ist das Problem, sondern die Tatsache, dass insbesondere die großen Länder der Währungsunion in guten Zeiten nicht ausreichend konsolidiert haben und daher in der derzeitigen Stagnationsphase in Konflikt mit der Defizitgrenze geraten sind.

Die Europäische Kommission hat sich für eine flexible Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts entschieden und einer forcierten mittelfristigen Konsolidierung Vorrang vor einer strengeren kurzfristigen Anwendung des Regelwerks eingeräumt. Der ECOFIN-Rat scheint über diese flexible Anwendung des Pakts noch hinausgehen zu wollen. Eine strikte Auslegung würde schon Ende 2004 die Verhängung von Sanktionen erfordern, es sei denn, die von der Europäischen Kommission für das Jahr 2004 projizierten Defizite in Höhe von 3,8 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Frankreich und 3,9 vH in Deutschland würden unter die 3-vH-Grenze geführt. Dies ist unrealistisch. Als Konsequenz müssten dann die Regeln wie vorgesehen angewandt werden. Anders als häufig behauptet, erfordert dies nicht zwingend ein prozyklisches Verhalten der Finanzpolitik. Entscheidet sich ein Land, das Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht abzuschneiden oder gar zusätzliche expansive diskretionäre Maßnahmen einzuleiten, so legt der Pakt diesem Land bei Überschreiten der Defizitgrenze fiskalische Kosten dieses nicht vertragskonformen Verhaltens in Gestalt von Sanktionen auf. Als Sanktion ist in der Regel zunächst eine unverzinsliche Bareinlage vorgesehen. Diese wäre in den konkreten Fällen vermutlich nicht vor Ende 2004 zu hinterlegen und würde in den Jahren 2005 und 2006 vergleichsweise geringe finanzielle Belastungen nach sich ziehen, da nur etwaige Zinszahlungen für die Finanzierung der Bareinlage als Kosten anfallen. Teuer würde der Verstoß gegen den Pakt erst, wenn Ende 2006 die Bareinlage in ein Bußgeld umgewandelt würde.

Angesichts der lebhaften öffentlichen Kritik am Pakt und angesichts der zahlreichen Vorschläge zu seiner Modifikation ist es geboten, sich ausführlich mit seinen Zielen, Regeln und Sanktionsmechanismen sowie etwaigen Alternativen auseinanderzusetzen. In der Diskussion um mehr oder minder weitreichende Modifikationen des Stabilitäts- und Wachstumspakts scheinen dem Erfindungsreichtum kaum Grenzen gesetzt zu sein (Kasten 12, Seiten 268 f.). Der Sachverständigenrat will sich an diesem Wettstreit konkurrierender Ideen nicht beteiligen, denn mit jedem dieser Vorschläge sind neben vermeintlich attraktiven Eigenschaften auch gravierende praktische

Probleme verbunden, so dass eine Abkehr vom Pakt in seiner jetzigen Form als nicht sinnvoll erscheint.

Ausgestaltung und Begründung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Regelungen und Verfahren

413. Artikel 104 EG-Vertrag und der ihn präzisierende Stabilitäts- und Wachstumspakt regeln die Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie das Verfahren, das bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit in einem Mitgliedsland anzuwenden ist. Nach Artikel 104 Absatz 1 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt soll in einer konjunkturellen Normallage der öffentliche Haushalt mittelfristig ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. In Ausnahmefällen – wie Naturkatastrophen – oder in schweren Rezessionen, bei denen das Bruttoinlandsprodukt innerhalb eines Jahres um mehr als 2 vH sinkt, sind Abweichungen von dieser Regel vorgesehen, und es kann eine Defizitquote von über 3 vH in Kauf genommen werden. Jedoch kann auch schon bei einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zwischen 0,75 vH und 2 vH ein Ausnahmetatbestand gegeben sein, wenn Hinweise auf eine schwere Rezession bestehen und das Bruttoinlandsprodukt abrupt zurückgegangen ist; bei einem Sinken des Bruttoinlandsprodukts um weniger als 0,75 vH soll eine Überschreitung der Obergrenze „in der Regel“ als übermäßiges Defizit gelten. Die Entscheidung darüber obliegt dem ECOFIN-Rat.

414. Um die Einhaltung dieser Bestimmungen zu gewährleisten, wurde im Stabilitäts- und Wachstumspakt ein multilaterales Haushaltsüberwachungsverfahren verankert. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt umfasst zwei Verordnungen und eine Entschließung. Die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 regelt die haushaltspolitische Überwachung und die Überwachung und Koordination der Wirtschaftpolitiken innerhalb der Europäischen Union, die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 das Verfahren im Falle eines übermäßigen Defizits in einem Mitgliedsland. Die Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 verpflichtet die Mitgliedstaaten, mittelfristig einen ausgeglichenen oder einen überschüssigen Haushalt aufzuweisen. Als Entschließung hat diese Verpflichtung allerdings lediglich den Charakter einer politischen Willenserklärung; sie ist rechtlich unverbindlich und kann nicht eingeklagt werden.

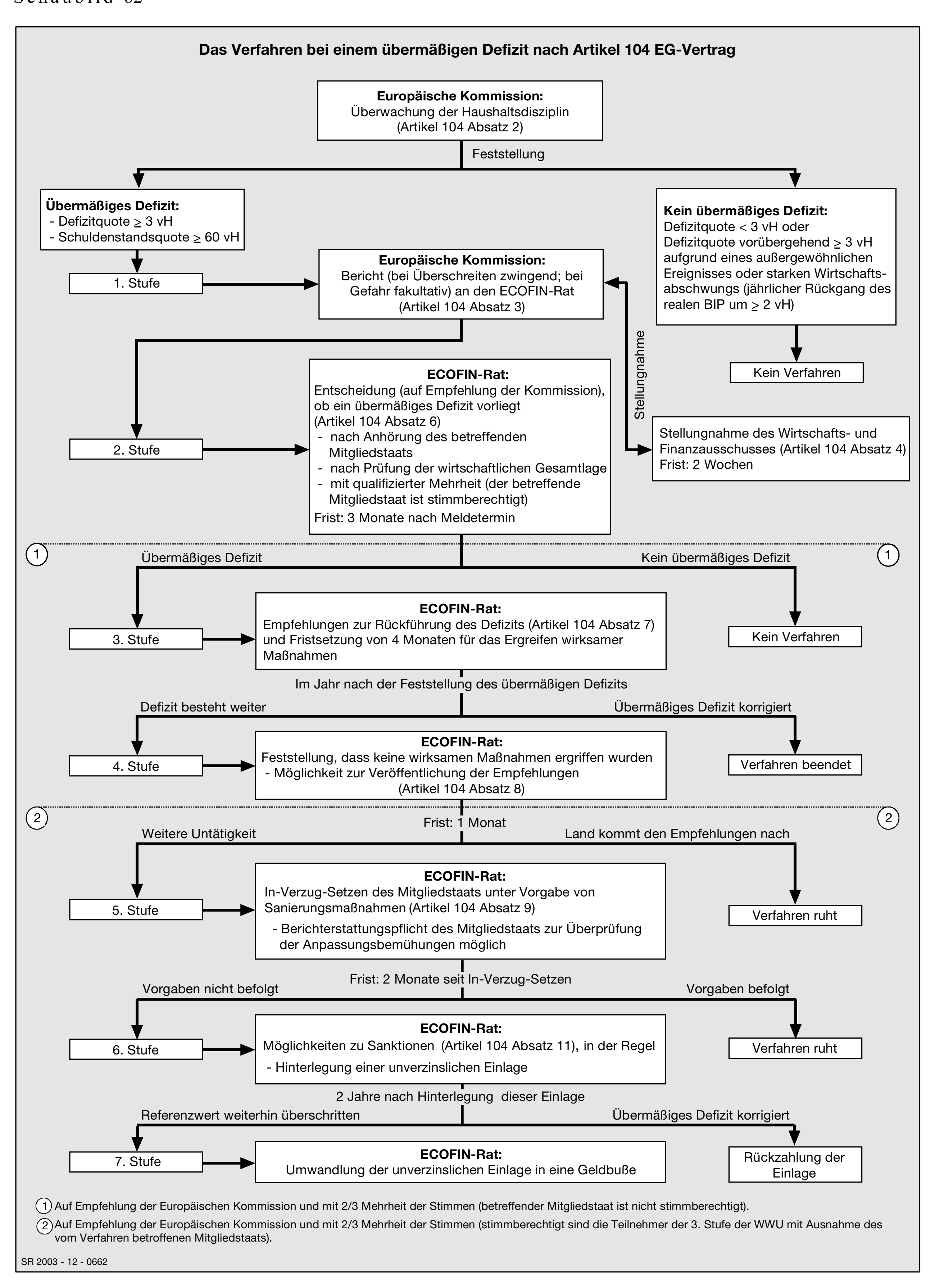
Im Rahmen der Haushaltsüberwachung muss jeder Mitgliedstaat der Währungsunion ein jährlich zu aktualisierendes Stabilitätsprogramm mit den kurz- und mittelfristigen Zielen für die Haushaltslage und die öffentliche Verschuldung vorlegen, das von der Europäischen Kommission und vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister geprüft und dessen Einhaltung überwacht wird. Die Programme enthalten auch die zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen und die geplanten finanzpolitischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele. Zudem müssen die Länder der Europäischen Kommission zweimal jährlich ihre Haushaltsergebnisse und Projektionen melden. Steuert das Defizit auf die 3-vH-Obergrenze zu und ist es zweifelhaft, ob sich die im Stabilitätsprogramm genannten Ziele erreichen lassen, so ist die Europäische Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Stabilitäts- und Wachstumspakts über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung verpflichtet, dem ECOFIN-Rat zu empfehlen, eine frühzeitige Warnung gegenüber dem Land auszusprechen, verbunden mit einer Empfehlung notwendiger Anpassungsmaßnahmen. Wird die 3-vH-Obergrenze durchbrochen, wird ein Verfahren wegen übermäßigen Haushaltsdefizits eröffnet.

Ist das Defizitverfahren gegen ein Mitgliedsland eingeleitet, prüft die Kommission die geplanten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung und bewertet die Haushaltslage des betroffenen Landes im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung. Ihre Analyse geht dann an den Wirtschafts- und Finanzausschuss der Europäischen Union, der innerhalb von zwei Wochen seine Stellungnahme abgeben muss. Beide Gremien stellen ihre Berichte dem Ministerrat vor. Dieser muss innerhalb von drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, ob es sich bei der Haushaltslage des betroffenen Landes um ein „übermäßiges Haushaltsdefizit“ handelt. Wird dies festgestellt, so gibt der Ministerrat Empfehlungen über vorzunehmende Maßnahmen an das betroffene Mitgliedsland ab. Diese sind binnen vier Monaten einzuleiten. Bei fortdauerndem mangelnden Konsolidierungserfolg sind im Rahmen eines mehrstufigen und zeitlich gestaffelten Verfahrens konkrete Sanktionen vorgesehen. Im ersten Jahr der Verhängung von Sanktionen ist eine unverzinsliche Einlage zu hinterlegen, die sich aus einer fixen Komponente in Höhe von 0,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und einer variablen Komponente, die 10 vH der Summe beträgt, um die das Defizit die 3-vH-Grenze übersteigt. Insgesamt gilt jedoch für die Summe der beiden Komponenten ein Betrag, der die Obergrenze von 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigen darf. In jedem folgenden Jahr wird dann zusätzlich nur die variable Komponente angewendet. Die Umwandlung in ein Bußgeld erfolgt, wenn ein Land innerhalb von zwei Jahren sein Defizit nicht merklich gesenkt oder keine deutlichen Anstrengungen zur Verringerung unternommen hat (Schaubild 62, Seite 258).

Gründe für den Pakt

415. Ein zentrales Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist es, zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen beizutragen. Artikel 121 EG-Vertrag verpflichtet die Mitglieder der Europäischen Währungsunion zu einer „auf Dauer tragbare[n] Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit“. Dieser Verpflichtung liegt die Prämisse zugrunde, dass eine gesunde Finanzlage erforderlich sei, um „die Preisstabilität zu fördern und die Bedingungen für anhaltendes Wachstum von Produktion und Beschäftigung zu verbessern“

Schaubild 62



(Verordnung (EG) Nr. 1466/97). Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist im Vertrag von Maastricht konkretisiert durch eine Schuldenstandsquote von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; diese Quote entsprach dem EU-Durchschnitt im Jahr 1991. Nach Artikel 104 Absatz 2 EG-Vertrag darf die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote nur dann über dem Referenzwert von 60 vH liegen, wenn sie hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert. Wird ein jährlicher nominaler Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 5 vH unterstellt, so ist eine Schuldenstandsquote von 60 vH mit einer Defizitquote von 3 vH kompatibel. Eine geringere Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts erfordert zur Sicherung einer konstanten Schuldenstandsquote eine niedrigere Defizitquote. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt ist das Kriterium der dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht explizit quantitativ enthalten, sondern nur implizit an dem 3-vH-Defizitkriterium festgemacht. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert lediglich eine geringe Koordinierung der Fiskalpolitiken der Mitgliedsländer durch die Einhaltung der 3-vH-Obergrenze und durch den Prozess der multilateralen Haushaltsüberwachung. Er verzichtet auf weitergehende Festlegungen über Höhe oder Zusammensetzung der Staatsausgaben oder Staatseinnahmen, über die Qualität der Altschulden, über das Primärdefizit, über den Schuldendienst oder die Höhe der impliziten Verschuldung und ihres Beitrags zur Tragfähigkeitslücke. Aus der Forderung nach Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ist allerdings per se keine zwingende europäische Normsetzung abzuleiten. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen, die einen europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt nahe legt.

416. Vertrauens- und Selbstverpflichtungseffekte beim Übergang in die Währungsunion waren ein weiteres wichtiges Argument für den Pakt. Die wirtschaftspolitischen Akteure sahen sich mit der Schaffung einer neuen Währung und einer neu gegründeten Zentralbank einem Vertrauensproblem ausgesetzt. Es musste der Öffentlichkeit und den Finanzmärkten glaubwürdig vermittelt werden, dass die finanzpolitischen Konsolidierungsanstrengungen im Vorfeld der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion von Dauer sein würden. Ohne Regeln zur Sicherung einer soliden Finanzpolitik fällt es auch einer unabhängigen Notenbank schwer, geringe Inflationsraten und eine stabile Währung zu gewährleisten. Der Pakt diente dazu, die Besorgnis vor einer instabilen Währung dadurch abzumildern, dass der Verpflichtung der Notenbank zur Wahrung der Preisniveaustabilität eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten der Währungsunion auf eine solide Finanzpolitik an die Seite gestellt und institutionell auf der Gemeinschaftsebene verankert wurde. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union haben diese Argumente nichts an Aktualität verloren.

417. Eine wichtige ökonomische Begründung für die Notwendigkeit eines Pakts auf europäischer Ebene besteht in der Vermeidung externer Effekte. Diese können als Zinsexternalitäten in einer Währungsunion daraus resultieren, dass die einzelnen Mitgliedsländer die Kosten ihrer durch Schuldenexpansion bedingten höheren Kreditrisiken nicht selbst in vollem Umfang tragen müssen, sondern in Form eines Anstiegs der Zinsen für den gesamten Euro-Raum auf die anderen Mitgliedsländer teilweise überwälzen. Der Wegfall von Währungsrisiken reduziert im Vergleich zu einem Regime nationaler Währungen den Anreiz, übermäßige Defizite zu vermeiden, da im Euro-Raum nur Bonitäts- und Liquiditätsrisiken einen Risikozuschlag auf den Zinssatz rechtfertigen. Inwieweit sich diese Zuschläge auf die nationale Ebene beschränken oder sich in höheren langfristigen Zinsen für den Euro-Raum insgesamt widerspiegeln, hängt von der Glaubwürdigkeit eines Haftungsausschlusses ab. Artikel 103 EG-Vertrag sieht vor, dass für die Verbindlichkeiten einer Körperschaft innerhalb der Europäischen Union weder die Europäische Union noch die Mitgliedstaaten haften. Ist dies nicht glaubwürdig, können die Finanzmärkte den einzelnen Ländern keine unterschiedlichen Bonitätsrisiken zuordnen, und es würde aufgrund der übermäßigen Defizite einzelner Länder das Zinsniveau im Euro-Raum insgesamt steigen.

418. Schließlich soll der Pakt vermeiden, dass es innerhalb der Währungsunion zu einem Spannungsverhältnis zwischen nationalen Kompetenzen in der Finanzpolitik und der gemeinsamen europäischen Geldpolitik kommt. Durch den Abbau von Staatsdefiziten und die Eindämmung der Schuldendynamik schützt der Pakt die Europäische Zentralbank davor, dass die Finanzpolitik zur Minderung schuldenbedingter Zinsbelastung bei der Geldpolitik Zinssenkungen einfordert. Damit ergänzt der Pakt den Vertrag von Maastricht, der den direkten Ankauf von Staatsschuldpapieren durch die Europäische Zentralbank ausschließt und in Artikel 108 der Europäischen Zentralbank in hohem Maße eine formale Unabhängigkeit zur Wahrung der Geldwertstabilität zubilligt. Eine unmittelbare Einflussnahme eines Landes auf die geldpolitischen Entscheidungen der Europäischen Zentralbank erscheint wegen ihrer Unabhängigkeit somit unwahrscheinlich. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass sich die Europäische Zentralbank Versuchen politischer Einflussnahme durchaus zu entziehen vermag. Dies schließt jedoch nicht aus, dass solche Probleme in der Zukunft an Relevanz gewinnen könnten; der Stabilitäts- und Wachstumspakt sichert die Europäische Zentralbank vor solchen Eventualitäten. Ein zweites mögliches Problem ergibt sich aus der Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses. Die Aussicht auf eine Monetisierung der Staatsschuld erhöht das moralische Risiko beim souveränen Schuldner und steigert die Gefahr einer unsoliden nationalen Finanzpolitik. Der Pakt soll dem vorbeugen, indem er durch die Sicherstellung einer soliden nationalen Finanzpolitik eine stabilitätsorientierte europäische Geldpolitik erleichtert.

419. Die Notwendigkeit von gemeinsamen finanzpolitischen Regeln in der Währungsunion wird von Gegnern und Befürwortern des Stabilitäts- und Wachstumspakts anerkannt. Es stellt sich jedoch die Frage, wie diese gemeinsamen Regeln zielführend institutionell zu verankern sind. Dabei ist festzuhalten, dass die Tragfähigkeit staatlicher Finanzen für sich genommen auch durch nati-

onale Regelwerke garantierbar erscheint. Die Vermeidung von Konflikten mit der Europäischen Zentralbank und die Internalisierung europaweiter externer Zinseffekte legen jedoch einen europäischen Pakt als Lösung nahe. Schließlich fördern der Gruppenzwang im Ministerrat und die Überwachung der Haushaltsplanung durch die Europäische Kommission die Anreize zur Stärkung der Haushaltsdisziplin mehr, als nationale Regelwerke dies tun würden. Zudem sind Sanktionen bei wiederholtem Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin nur sinnvoll und glaubwürdig auf europäischer Ebene organisierbar.

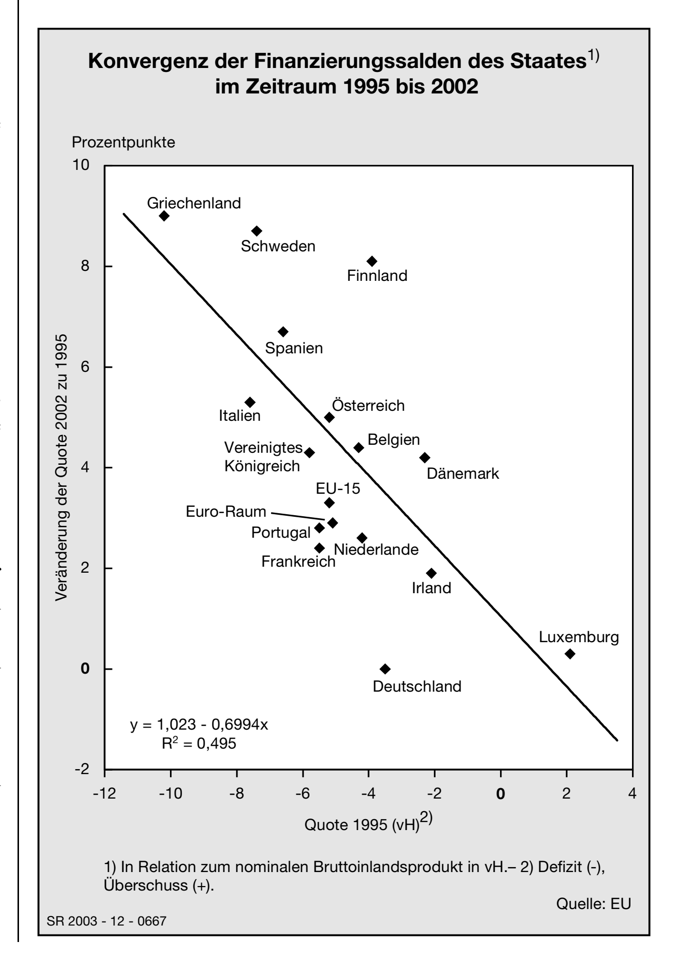
Anders als nationale Vorschriften wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Öffentlichkeit der betroffenen Länder häufig als externe Einmischung in die Finanzangelegenheiten souveräner Staaten kritisiert. Die gegenteilige Sicht ist aber angebracht: Der Pakt schützt finanzpolitisch verantwortungsvoll handelnde Staaten und die Europäische Zentralbank vor den Folgen einer unverantwortlichen Haushaltspolitik in Teilen des Euro-Raums. Er verhindert negative externe Effekte. Dieses wichtige Ziel des Pakts wird in der öffentlichen Debatte nicht ausreichend gewürdigt. Auch ist anzumerken, dass Haushaltskonsolidierung unabhängig von der Existenz des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Eigeninteresse der Länder geboten ist. In der Europäischen Währungsunion bestehen infolge der demographischen Entwicklung in vielen Ländern erhebliche Tragfähigkeitslücken, nicht zuletzt wegen der zu erwartenden hohen Belastungen zukünftiger Generationen durch die umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung. Eine fortgesetzte Verschuldungspolitik verschärft diese Probleme. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass solide öffentliche Finanzen und ein hohes Wirtschaftswachstum keine Gegensätze sind. Vielmehr ist die zutreffende Philosophie des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dass mittel- bis langfristig solide öffentliche Finanzen die Voraussetzung für einen höheren Wachstumspfad schaffen.

Hat der Pakt versagt?

420. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat insbesondere in den großen Mitgliedsländern des Euro-Raums keine dauerhafte Haushaltsdisziplin erzwungen und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht deutlich verbessert. In den kleineren Mitgliedstaaten der Währungsunion hat der Pakt dagegen deutlich stärkere Disziplinierungseffekte entfaltet und damit dort am besten gewirkt, wo die geringsten externen Effekte auf Zinssätze oder Inflationsraten zu erwarten sind. Einen ausgeglichenen Haushalt oder geringe Defizite wiesen im Jahr 2003 Spanien (0,0 vH), Luxemburg (0,4 vH), Belgien (0,1 vH) und Irland (1,0 vH) auf, im europäischen Mittelfeld lagen Griechenland (1,7 vH), Österreich (1,2 vH) und die Niederlande (2,4 vH); Finnland erzielte dagegen auch in diesem Jahr einen Haushaltsüberschuss von 2,5 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 50). Vor Beginn der Währungsunion war die Haushaltslage in diesen Mitgliedstaaten erheblich schlechter, und in einigen Ländern betrug das gesamtstaatliche Defizit mehr als das Doppelte des Referenzwerts. Die Ausgangslage im Jahr 1995 verdeutlicht den massiven Haushaltskonsolidierungsbedarf, der in einigen Ländern der Währungsunion durch die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages vorgegeben wurde. Zu Beginn der Währungsunion hatten außer Portugal und Österreich alle damaligen Mitgliedsländer des Euro-Raums ihr Haushaltsdefizit auf unter 2 vH zurückgefahren. Die Ausgangslage für eine weitere Konsolidierung war zu Beginn der Währungsunion gut.

421. Die mangelnde Konsolidierung in den großen Mitgliedstaaten der Währungsunion kann auch anhand eines Konvergenzdiagramms graphisch verdeutlicht werden. Wählt man das Jahr 1995, in dem alle potentiellen Mitgliedsländer der Währungsunion auf die Einhaltung der 3-vH-Obergrenze verpflichtet wurden, als Ausgangspunkt, so ergibt sich eine negative Beziehung zwischen Ausgangslage und Konsolidierungsbedarf: Diejenigen Länder, die die höchsten Defizite in der Ausgangslage hatten, mussten am meisten konsolidieren, um die 3-vH-Grenze zu erreichen. Dieser Zusammenhang impliziert eine inverse Beziehung zwischen Defizitveränderung und Ausgangsdefizit. Dies findet auch empirische Bestätigung: Für den Zeitraum der Jahre 1995 bis 2002 kann unter den Mitgliedsländern der Währungsunion eine signifikante Defizitkonvergenz festgestellt werden (Schaubild 63). Die Position der einzelnen

Schaubild 63



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.– 2) Defizit (-), Überschuss (+).

Quelle: EU

Länder ist dabei durch jeweils unterschiedliche Kombinationen von Ausgangsdefizit und Defizitveränderung nach sieben Jahren gekennzeichnet. Die im Ländervergleich durch die Ausgangssituation erklärte Konsolidierung wird durch die Regressionsgerade beschrieben. Alle großen Länder liegen systematisch unter der Geraden der im Ländervergleich durchschnittlichen Konsolidierung. Auffallend ist, dass Deutschland trotz seiner im Ländervergleich günstigen Ausgangslage weit hinter den Konsolidierungserfolgen aller anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion zurückblieb.

422. Die unterschiedliche Dynamik in den Defizitquoten der kleinen und der großen Mitgliedstaaten der

Tabelle 50

Finanzierungssalden des Staates in den Ländern der Europäischen Union

Land/Ländergruppe	Finanzierungsdefizit (-) / -überschuss (+)[1]								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000[2]	2001	2002	2003
	Unbereinigt[3]								
Belgien	- 4,3	- 3,8	- 2,0	- 0,7	- 0,4	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,1	- 0,1
Deutschland	- 3,5	- 3,4	- 2,7	- 2,2	- 1,5	+ 1,3	- 2,8	- 3,5	- 4,1
Finnland	- 3,9	- 2,9	- 1,3	+ 1,6	+ 2,2	+ 7,1	+ 5,2	+ 4,2	+ 2,5
Frankreich	- 5,5	- 4,1	- 3,0	- 2,7	- 1,8	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 4,1
Griechenland	-10,2	- 7,4	- 4,0	- 2,5	- 1,8	- 1,9	- 1,5	- 1,2	- 1,7
Irland	- 2,1	- 0,1	+ 1,1	+ 2,4	+ 2,4	+ 4,4	+ 0,9	- 0,2	- 1,0
Italien	- 7,6	- 7,1	- 2,7	- 3,1	- 1,7	- 0,6	- 2,6	- 2,3	- 2,7
Luxemburg	+ 2,1	+ 1,9	+ 3,2	+ 3,2	+ 3,5	+ 6,4	+ 6,2	+ 2,4	- 0,4
Niederlande	- 4,2	- 1,8	- 1,1	- 0,8	+ 0,7	+ 2,2	+ 0,0	- 1,6	- 2,4
Österreich	- 5,2	- 3,8	- 1,9	- 2,4	- 2,3	- 1,5	+ 0,3	- 0,2	- 1,2
Portugal	- 5,5	- 4,8	- 3,6	- 3,2	- 2,8	- 2,8	- 4,2	- 2,7	- 3,0
Spanien	- 6,6	- 5,0	- 3,2	- 3,0	- 1,2	- 0,8	- 0,3	+ 0,1	+ 0,0
Euro-Raum[4]	**- 5,1**	**- 4,3**	**- 2,6**	**- 2,3**	**- 1,3**	**+ 0,2**	**- 1,6**	**- 2,2**	**- 2,9**
Dänemark	- 2,3	- 1,0	+ 0,4	+ 1,1	+ 3,3	+ 2,6	+ 3,1	+ 1,9	+ 1,2
Schweden	- 7,4	- 2,9	- 1,7	+ 2,3	+ 1,5	+ 3,4	+ 4,5	+ 1,3	+ 0,2
Vereinigtes Königreich	- 5,8	- 4,2	- 2,2	+ 0,1	+ 1,1	+ 3,9	+ 0,7	- 1,5	- 2,9
EU-15	**- 5,2**	**- 4,2**	**- 2,5**	**- 1,7**	**- 0,7**	**+ 1,0**	**- 0,9**	**- 1,9**	**- 2,7**
	Konjunkturbereinigt[5]								
Belgien	- 3,9	- 2,8	- 1,8	- 0,7	- 1,1	- 1,3	- 0,4	+ 0,0	+ 0,8
Deutschland	- 3,7	- 3,2	- 2,3	- 2,0	- 1,5	- 1,9	- 3,3	- 3,4	- 3,5
Finnland	- 1,7	- 1,9	- 2,2	- 0,2	+ 0,6	+ 4,5	+ 4,2	+ 3,8	+ 2,8
Frankreich	- 5,1	- 3,5	- 2,5	- 2,7	- 2,3	- 2,4	- 2,5	- 3,7	- 3,9
Griechenland	- 8,9	- 6,3	- 3,2	- 1,9	- 1,4	- 1,9	- 2,2	- 1,5	- 2,2
Irland	- 1,0	+ 0,6	+ 0,8	+ 1,9	+ 1,0	+ 2,4	- 0,7	- 1,9	- 1,0
Italien	- 7,7	- 7,0	- 2,8	- 3,2	- 1,9	- 2,5	- 3,2	- 2,3	- 2,1
Luxemburg	+ 4,4	+ 5,3	+ 4,6	+ 3,5	+ 2,1	+ 2,4	+ 3,7	+ 1,3	- 0,5
Niederlande	- 3,5	- 1,4	- 1,3	- 2,0	- 1,3	- 1,0	- 1,7	- 2,1	- 1,3
Österreich	- 5,0	- 3,6	- 1,4	- 2,4	- 2,5	- 2,4	+ 0,1	- 0,2	- 0,7
Portugal	- 4,7	- 4,3	- 3,5	- 3,6	- 3,5	- 4,2	- 4,9	- 2,7	- 2,0
Spanien	- 5,9	- 4,0	- 2,6	- 2,9	- 1,5	- 1,6	- 0,9	- 0,2	+ 0,1
Euro-Raum[4]	**- 4,9**	**- 3,9**	**- 2,3**	**- 2,3**	**- 1,7**	**- 1,9**	**- 2,3**	**- 2,4**	**- 2,3**
Dänemark	- 2,2	- 1,2	- 0,3	+ 0,4	+ 2,2	+ 1,1	+ 2,0	+ 1,1	+ 1,0
Schweden	- 7,2	- 2,1	- 1,0	+ 2,4	+ 0,4	+ 1,4	+ 3,5	+ 0,8	+ 0,4
Vereinigtes Königreich	- 5,7	- 4,2	- 2,5	- 0,3	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,4	- 1,4	- 2,4
EU-15	**- 5,0**	**- 3,8**	**- 2,3**	**- 1,8**	**- 1,1**	**- 1,2**	**- 1,6**	**- 2,1**	**- 2,2**

1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH. - 2) Für das Jahr 2000 einschließlich UMTS-Erlöse. - 3) Werte für das Jahr 2003 eigene Schätzung. - 4) Ab 1999 mit Griechenland. - 5) Berechnungen der Europäischen Kommission. Zu den Einzelheiten der methodischen Vorgehensweise siehe Europäische Kommission (2003) Cyclical Adjustment of Budget Balances, ECFIN/158/2003.

Quelle: EU

Währungsunion reflektiert nur zum Teil eine unterschiedliche realwirtschaftliche Dynamik dieser Länder. Es trifft zu, dass die aufholenden peripheren Volkswirtschaften des Euro-Raums sich ausgesprochen dynamisch entwickelten und in den großen Ländern die Wirtschaftsdynamik nur unterdurchschnittlich bis mittelmäßig war. Jedoch haben die meisten kleinen Länder die günstige konjunkturelle Entwicklung der Jahre 1999 und 2000 stärker als die großen Länder genutzt, um ihre konjunkturbereinigten Haushaltssalden zu konsolidieren. In den meisten kleinen Ländern des Euro-Raums sanken die konjunkturbereinigten Defizite. Dagegen stieg in Deutschland das konjunkturbereinigte Defizit in der Währungsunion kontinuierlich an: Es betrug 1,9 vH im Jahr 2000 und stieg auf 3,3 vH im Jahr 2001 sowie 3,4 vH im Jahr 2002. Auch in Frankreich bestand das konjunkturbereinigte Defizit in den Jahren 1999 bis 2001 mit 2,3 vH bis 2,5 vH fort und durchbrach mit 3,7 vH im Jahr 2002 und 3,9 vH im Jahr 2003 ebenso wie das laufende Defizit die 3-vH-Marke. Die an den konjunkturbereinigten Salden ersichtliche mangelnde Konsolidierung gerade der großen Länder in den guten konjunkturellen Zeiten ist primär verantwortlich dafür, dass mit der einsetzenden Wirtschaftsflaute die laufenden Defizite dieser Länder die 3-vH-Obergrenze überstiegen.

Analysiert man darüber hinaus die Zusammensetzung der Defizite näher, so wird ersichtlich, dass in Frankreich und Deutschland die Zinszahlungen auf Staatsschulden in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt seit Jahren fast konstant sind, während in den kleinen Mitgliedstaaten der Schuldenabbau in Verbindung mit historisch niedrigen Zinsen zu einer erheblichen Reduktion der Haushaltsbelastung durch Schuldendienste führte. Dies liegt daran, dass Deutschland und Frankreich aufgrund ihres niedrigen Zinsniveaus Mitte der neunziger Jahre von der Zinskonvergenz in Europa im Vorfeld der Währungsunion weitaus weniger begünstigt wurden als die peripheren Volkswirtschaften (Spanien, Portugal, Irland, Griechenland). Auch in der Währungsunion profitierten einige der kleinen Länder zunächst weiterhin von diesem Zinsbonus, indem sie fällig werdende hochverzinsliche Wertpapiere durch geringer zu verzinsende Neuemissionen refinanzieren konnten.

423. Die in der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 enthaltene politische Willenserklärung zum mittelfristigen Haushaltsausgleich ist rechtlich unverbindlich und nicht sanktionsfähig. Eine grundsätzliche Änderung dieser Problematik ist nicht absehbar, denn der Zeitpunkt, an dem die Mitgliedstaaten mit derzeit vergleichsweise hohen Defiziten einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen beabsichtigen, ist zwischen der Europäischen Kommission und diesen Ländern nach wie vor umstritten. Ursprünglich war das Jahr 2002 als Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt anvisiert worden. Inzwischen wurde die Zielmarke bereits zweimal, zunächst auf das Jahr 2004 und dann auf das Jahr 2006, verschoben. Noch im Herbst des vergangenen Jahres haben Deutschland, Portugal und Italien das Ziel des Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2006 in den jeweiligen nationalen Stabilitätsprogrammen berücksichtigt und sich auf diesen Zeitplan verpflichtet, Frankreich jedoch lediglich unter der Bedingung hoher gesamtwirtschaftlicher Zuwachsraten. In Anbetracht der schwachen Wirtschaftsdynamik wird mittlerweile vom Bundesminister der Finanzen ein Haushaltsausgleich bis zum Ende des Jahrzehnts angestrebt. Ohne nachhaltige Konsolidierung steht der Stabilitäts- und Wachstumspakt jedoch nach der sich abzeichnenden Wirtschaftserholung beim nächsten Konjunkturabschwung erneut vor denselben Problemen, mit denen er gegenwärtig konfrontiert ist.

Auch die Europäische Kommission erachtet mangelnde Konsolidierungsbemühungen als das primäre Problem bei der Anwendung des Pakts. Sie sieht die Ursachen der übermäßigen Defizite in allen bisher eröffneten Defizitverfahren darin, dass die Überschreitung der Defizitobergrenze von 3 vH weder aus schweren Rezessionen im Sinne des EG-Vertrages sowie des Stabilitäts- und Wachstumspakts, noch aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen, herrühren. Vielmehr haben Ausgabenüberschreitungen trotz eines absehbaren Reformbedarfs der beitragsfinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung sowie Steuermindereinnahmen in Folge von unzureichend gegenfinanzierten Steuerreformvorhaben die übermäßigen Defizite ausgelöst.

Die aktuelle Lage

424. Gegenwärtig laufen Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits gegen Deutschland, Frankreich und Portugal. Hierbei ist das Verfahren gegen Frankreich am weitesten fortgeschritten. Frankreich droht in der nächsten Stufe prinzipiell die Verhängung von Sanktionen nach Artikel 104 Absatz 11 EG-Vertrag. Deutschland und Portugal haben Empfehlungen nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag erhalten.

425. Im laufenden Defizitverfahren gegen Deutschland hat der ECOFIN-Rat in seiner Entscheidung vom 21. Januar 2003 das Bestehen eines übermäßigen Defizits festgestellt und angemerkt, dass gegen Ende der neunziger Jahre, als sich Deutschland einer relativ günstigen konjunkturellen Entwicklung erfreute, bei der Haushaltskonsolidierung nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Somit bestand nur ein geringer Haushaltsspielraum, um die Auswirkungen einer Konjunkturabschwächung oder unerwartete Einnahmeausfälle infolge der im Jahr 2001 durchgeführten Steuerreform auszugleichen, so dass es im Jahr 2002 zu einer deutlichen Verfehlung des Referenzwerts von 3 vH kam. Der ECOFIN-Rat stellte ebenfalls fest, dass die Überziehung des Etats und die Einnahmeausfälle nur zum Teil mit konjunkturellen Faktoren erklärbar sind.

In der Empfehlung des ECOFIN-Rats vom 21. Januar 2003 wurde eine rasche Rückführung des Defizits angemahnt und Deutschland aufgefordert, seine Haushaltsplanung zügig umzusetzen. Diese sah eine Verringerung des gesamtstaatlichen Defizits um 1 Prozentpunkt auf 2¾ vH vor. Auch wurde von der Bundesregierung verlangt, den Anstieg der Schuldenstandsquote im

Jahr 2003 zu stoppen und umzukehren. Schließlich wurde von Deutschland eine Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits um 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt gefordert. Deutschland stellte für das Jahr 2003 in seinem Stabilitätsprogramm die Umsetzung von Strukturreformen zur Förderung des Wachstums in Aussicht.

Auch in diesem Jahr durchbrach jedoch das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland mit 4,1 vH die 3-vH-Marke des Stabilitäts- und Wachstumspakts deutlich (Ziffer 261). Nach dem Jahr 2002 wies Deutschland somit zum zweiten Mal in Folge ein übermäßiges Defizit auf. Gemäß Berechnungen der Europäischen Kommission stieg das konjunkturbereinigte gesamtstaatliche Defizit von einem Vorjahreswert von 3,4 vH leicht auf einen Wert von 3,5 vH in diesem Jahr an. Der Konsolidierungserfolg blieb somit deutlich hinter den Konsolidierungszusagen zurück. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Europäische Kommission noch in diesem Jahr nach Artikel 104 Absatz 8 EG-Vertrag feststellen wird, dass Deutschland keine geeigneten Maßnahmen zur Rückführung der Defizite ergriffen hat. Dann könnte sie dem ECOFIN-Rat empfehlen, Deutschland – zusammen mit Frankreich – gemäß Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag aufzufordern, neue Maßnahmen zu treffen, um das übermäßige Defizit abzubauen. Für das Jahr 2004 hat sich die Bundesregierung durch den Beschluss zum Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform in das Jahr 2004 noch weiter davon entfernt, im kommenden Jahr die Defizitobergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Während ohne diese Maßnahme eine Defizitquote von 3,4 vH möglich erscheint, wird die Defizitquote bei Verzicht auf Gegenfinanzierung erneut über 4 vH liegen und bei der geplanten teilweisen Gegenfinanzierung immerhin noch rund 3,6 vH betragen. Das beabsichtigte Vorziehen der Steuerreform ist nicht nur wegen der vermutlich geringen konjunkturellen Effekte, sondern auch wegen der möglichen negativen Signalwirkungen einer schuldenfinanzierten Steuersenkung die falsche Maßnahme.

Die Europäische Kommission hat Deutschland vor dem Hintergrund einer auch im Jahr 2003 schwächer als im Haushalt eingestellten gesamtwirtschaftlichen Aktivität die Möglichkeit eröffnet, nicht mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen gegensteuern zu müssen, um die Defizitgrenze einzuhalten. Wegen des erneuten massiven Verfehlens der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts droht Deutschland jedoch der Übergang des Defizitverfahrens in die nächste Stufe. Ohne Korrekturmaßnahmen wäre dann frühestens zum Ende des Jahres 2004 eine zinslose Bareinlage von maximal etwa 11 Mrd Euro fällig.

426. Für die Europäische Kommission drohen nicht die Defizitverfahren gegen Deutschland oder Portugal, sondern vielmehr das Verfahren gegen Frankreich immer mehr zu einem Präzedenzfall zu werden. Für Frankreich ist das Defizitverfahren am weitesten fortgeschritten, da die französische Regierung bis Oktober dieses Jahres wenig Neigung zeigte, den Empfehlungen der Kommission nachzukommen.

Im laufenden Defizitverfahren gegen Frankreich hat der ECOFIN-Rat am 3. Juni 2003 auf Anregung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 104 Absatz 7 eine Empfehlung an Frankreich abgegeben. Die französische Regierung wurde aufgefordert, das bestehende übermäßige Defizit so rasch wie möglich, spätestens aber bis zum Jahr 2004, abzubauen. Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollte Frankreich sein konjunkturbereinigtes Defizit in den Jahren 2003 und 2004 jeweils um 0,5 Prozentpunkte senken und die öffentliche Schuldenstandsquote wieder auf einen Abwärtspfad bringen. Die dazu erforderlichen Maßnahmen waren vor dem 3. Oktober 2003 zu treffen. Die französische Regierung ergriff jedoch keine Sofortmaßnahmen, sondern sah lediglich in ihrer im September 2003 dem Parlament vorgelegten Haushaltsplanung für das Jahr 2004 eine Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,7 Prozentpunkte vor, die jedoch nicht ausreichend wäre, um unter die 3-vH-Obergrenze zu gelangen.

Am 8. Oktober dieses Jahres empfahl die Europäische Kommission dem ECOFIN-Rat daher gemäß Artikel 104 Absatz 8 EG-Vertrag festzustellen, dass Frankreich keine geeigneten Gegenmaßnahmen ergriffen hat.

Am 21. Oktober 2003 hat die Europäische Kommission dem ECOFIN-Rat empfohlen, Frankreich gemäß Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag aufzufordern, neue Maßnahmen zu treffen, um das übermäßige Defizit abzubauen. Dabei zog die Kommission in Betracht, dass der Konjunkturabschwung, der zu einer Verschlechterung der Haushaltslage beitrug, plötzlich und unerwartet eintrat. Durch den Abschwung wäre eine Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits um 1,5 Prozentpunkte im Jahr 2004 erforderlich geworden, um das Defizit unter die 3-vH-Marke zu führen. Der Hinweis auf die unerwartete Konjunkturschwäche rechtfertigt nach Ansicht der Europäischen Kommission, die Möglichkeit zu eröffnen, nicht mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen gegensteuern zu müssen, um die Defizitgrenze einzuhalten. Die Europäische Kommission erlaubt Frankreich, das Defizit erst im Jahr 2005 unter die 3-vH-Obergrenze zu senken und fordert für das Jahr 2004 eine Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits um 1 Prozentpunkt. Damit gewährte sie Frankreich einen Aufschub. Frankreich soll bis zum 15. Dezember einen Bericht vorlegen, wie es der Empfehlung folgen will. Auch soll Frankreich in den kommenden beiden Jahren vier Umsetzungsberichte einreichen, anhand derer der Abbau des übermäßigen Defizits geprüft werden kann.

Im aktuellen Stadium des Defizitverfahrens ist der ECOFIN-Rat bei seiner Sitzung am 4. November den Vorschlägen der Europäischen Kommission nicht gefolgt und hat die erneute Entscheidung über die Empfehlung nach Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag an Frankreich mit ungewissem Ausgang vertagt. Wäre diese Empfehlung an Frankreich gerichtet worden und würde Frankreich diese nicht befolgen, ginge das Verfahren automatisch in die letzte Stufe über, in der nach Artikel 104 Absatz 11 EG-Vertrag die Europäische Kommission dem ECOFIN-Rat Sanktionen empfehlen kann. In der Regel ist zunächst eine unverzinsliche Bareinlage zu hinterlegen, die sich im Falle Frankreichs auf maximal rund 8 Mrd Euro belaufen könnte.

Der Pakt vor der Zerreißprobe

427. Mit dem Zugeständnis an Frankreich, erst im Jahr 2005 die 3-vH-Obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterschreiten zu müssen, wollte die Europäische Kommission eine Abstimmungsniederlage im ECOFIN-Rat vermeiden, denn sie musste befürchten, dass die EU-Finanzminister die ursprüngliche Empfehlung nicht unverändert billigen würden. Diese Befürchtungen scheinen nicht unbegründet, denn der ECOFIN-Rat hat in seiner Sitzung am 4. November sogar die Beschlussfassung über die abgemilderte Empfehlung an Frankreich vertagt. Die Europäische Kommission und der ECOFIN-Rat riskieren damit ungeachtet der für sie politisch schwierigen Ausgangssituation aufgrund paralleler Defizitverfahren gegen die beiden größten Mitgliedsländer eine weitere inhaltliche Aushöhlung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dieses Ausnützen des ihnen zustehenden erheblichen Ermessensspielraums wäre allenfalls akzeptabel, wenn nur dadurch der Pakt eine Überlebenschance hätte und weiterhin seine Wirkung entfalten könnte. Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wird jedoch durch die Vermeidung der konsequenten Umsetzung seiner Regeln zunehmend seine Glaubwürdigkeit genommen. Die Entscheidung der Europäischen Kommission und die höchst bedauerliche Haltung des ECOFIN-Rats senden das falsche Signal an diejenigen Länder in der Währungsunion, die Konsolidierungsbemühungen in einem wirtschaftlich ungünstigen Umfeld eingeleitet haben, wie dies beispielsweise die Niederlande in diesem Jahr taten. Zu befürchten ist, dass die Länder des Euro-Raums zukünftig weniger ambitioniert den Pfad der Konsolidierung beschreiten werden. Fatal ist das Signal, das die flexible Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts an die beitretenden Länder übermittelt, denn es ist unglaubwürdig, den Beitrittsländern eine strikte Einhaltung der Regeln des „Klubs der Euro-Länder“ nahe zu legen, wenn die Klubmitglieder selbst sich nicht an diese Regeln halten.

Handlungsoptionen auf europäischer Ebene

428. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt steht am Scheideweg. Letztendlich ist der Pakt nicht in der Lage, ein souveränes Land zu zwingen, eine Konsolidierung gegen seinen eigenen Willen zu betreiben. Die vorgesehenen Sanktionen sind kaum mehr glaubhaft und daher nicht disziplinierend, da in der gegenwärtigen Konstellation im Rat „Sünder“ über andere „Sünder“ befinden, was strategisches Abstimmungsverhalten fördert. Wegen der hohen Konsenshürden der Entscheidungen (zwei Drittel-Mehrheit) leidet die Glaubwürdigkeit der Verhängung von Sanktionen. Durch die flexible Handhabung der Ausnahmetatbestände untergräbt die Europäische Kommission das Fundament ihrer eigenen Autorität als Hüterin des Pakts. Die Europäische Kommission und der ECOFIN-Rat sind im Umgang mit den mangelnden Konsolidierungsbemühungen der großen Mitgliedsländer der Währungsunion der Versuchung erlegen, das Zugeständnis von höheren Defiziten heute an die Zusage einer stärkeren Konsolidierung in der Zukunft zu knüpfen. Bei einer derart pragmatischen Handhabung des Pakts unter extremer Ausnutzung aller Interpretationsspielräume besteht die große Gefahr, dass wegen der offensichtlichen Zeitinkonsistenzprobleme solcher Zusagen der Pakt seine Glaubwürdigkeit verliert. Wenn die Staaten des Euro-Raums verkennen, dass ein solides Haushaltsgebaren nach den Regeln des Pakts im gegenseitigen Interesse aller Beteiligten liegt, dann wird er langfristig nicht überleben, mit bedenklichen Folgen für die Stabilität der gemeinsamen Währung. Dies sollten Europäische Kommission und Ministerrat nicht riskieren; sie sollten die Regeln des Pakts so anwenden, dass er seine disziplinierende Wirkung entfaltet.

429. An dieser Einschätzung mag man kritisieren, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt aus stabilisierungspolitischer Sicht kontraproduktiv sei, wenn er in wirtschaftlichen Schwächephasen beim Erreichen der 3-vH-Defizitmarke eine Begrenzung der konjunkturell als sinnvoll erachteten finanzpolitischen Stimuli erforderlich mache. Dieser Einwand ist nur teilweise gerechtfertigt, denn der Pakt enthält für kräftige konjunkturelle Abschwungphasen durchaus Ausnahmeregelungen, die ein Überschreiten der 3-vH-Grenze erlauben. Richtig ist aber, dass für Konjunkturzyklen, die nicht unter die definierten Ausnahmen fallen, ein Überschreiten des 3-vH-Kriteriums eine Verletzung des Pakts darstellt, die ein Defizitverfahren zur Folge haben sollte. Dies ist exakt die Situation, in der sich die beiden großen EWU-Länder gegenwärtig befinden.

Die Verschlechterung der Haushaltsposition aus konjunkturellen Gründen kann ihre Ursachen im Wirken der automatischen Stabilisatoren und in einer diskretionär antizyklischen Finanzpolitik des betreffenden Landes haben. Für ein Überschreiten der Defizitgrenze ist diese Unterscheidung irrelevant. Aus ökonomischer Sicht gibt es aber gute Gründe, die stabilisierungspolitische Rolle der Finanzpolitik den automatischen Stabilisatoren zuzuweisen (Ziffer 804 und JG 2001 Ziffern 388 ff.). Das Überschreiten der Defizitgrenze in „normalen“ konjunkturellen Abschwungsphasen durch die automatischen Stabilisatoren ist mit Blick auf die empirisch festgestellten Elastizitäten der öffentlichen Haushalte im Hinblick auf Schwankungen des Auslastungsgrads, – als Faustregel kann hier eine Reagibilität von 0,5 unterstellt werden –, überhaupt nur möglich, wenn der konjunkturbereinigte Haushalt des betreffenden Landes von null abweicht. Gemäß der Vorgaben des Pakts, der ja gerade eine zumindest ausgeglichene Haushaltsposition fordert, handelt es sich demnach um ein transitorisches Problem, dessen Ursachen in mangelnden Konsolidierungsanstrengungen dieser Länder in der Vergangenheit liegen. In einer solchen Situation ist in der Tat ein Zielkonflikt zwischen den kurzfristigen stabilisierungspolitischen Erfordernissen und den Defizitvorgaben des Pakts zu konstatieren. Die Logik des Stabilitäts- und Wachstumspakts lässt in diesen Fällen den betreffenden Ländern zwei prinzipielle Möglichkeiten: Verfolgt man das Ziel, die öffentlichen Defizite unter die 3-vH-Grenze zu bringen, impliziert dies eine prozyklische Politik; will man diese vermeiden, dann ist gemäß den geltenden Regeln

ein Defizitverfahren mit seinen möglichen Folgen zu akzeptieren. Ein Land, das sich in einer solchen Situation befindet, ist demnach nicht unter allen Umständen zu einer den Konjunkturzyklus verstärkenden Politik gezwungen, hat dann aber die Konsequenzen dieser Entscheidung zu akzeptieren. Diesen Zielkonflikt nicht offen zu Tage treten zu lassen, sondern das wiederholte Überschreiten der Defizitgrenze ohne entsprechende Sanktionierung zu gestatten, enthält die Gefahr, dass der Pakt in den Augen der Öffentlichkeit als „zahnloser Tiger“ wahrgenommen und damit nachhaltig beschädigt wird. Nicht akzeptabel unter dem geltenden Regelrahmen ist insbesondere, wenn der Preis, mit dem der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine solche Entscheidung belegt, diskretionär abgesenkt wird. Deshalb sind die Beschlüsse der Europäischen Kommission und des Ministerrats im laufenden Defizitverfahren gegenüber Frankreich, die ja zugleich auch präjudizierende Wirkung für das Verfahren gegen Deutschland haben werden, kritisch zu sehen.

Handlungsoptionen der Bundesregierung

430. Als Konsequenz des wiederholten und andauernden Verstoßes gegen die Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte die Bundesregierung umgehend ernsthafte Konsolidierungsmaßnahmen einleiten. Andernfalls sollte sie mögliche Sanktionen akzeptieren und sich auf die Hinterlegung einer zinslosen Bareinlage einstellen. Um einer Umwandlung der Bareinlage in eine Geldbuße vorzubeugen, ist es erforderlich, in den kommenden Jahren die Konsolidierungsbemühungen zu intensivieren und die Budgetdefizite in der sich abzeichnenden konjunkturellen Erholungsphase rasch und kontinuierlich in Richtung Budgetausgleich zurückzuführen. Nur so ist sichergestellt, dass der für ein reibungsloses Funktionieren der Europäischen Währungsunion notwendige Stabilitäts- und Wachstumspakt seine intendierte Wirkung entfalten kann. Dies sollte von der Bundesregierung aktiv unterstützt werden. In der aktuellen Situation erfordert dies nicht, dass ein prozyklisches Verhalten der fiskalpolitischen Instrumente durch die Begrenzung der automatischen Stabilisatoren erzwungen werden muss, denn eine merkliche Senkung der Haushaltsdefizite bis zum Jahr 2006 ist in Anbetracht der Aussicht auf eine Konjunkturbelebung auch ohne solche Maßnahmen möglich.

431. In der Öffentlichkeit wird eine Sanktion gegenüber einem Land, das sich in einer ohnehin gesamtwirtschaftlich schwierigen Lage befindet, vielfach als paradox empfunden. Hier gilt es allerdings zu beachten, dass die Sanktionsskala mit einer unverzinslichen Einlage beginnt, die in den nationalen Haushalten als nicht defizitwirksame finanzielle Transaktion verbucht wird. Dies wird man nicht als eine drakonische Strafe bezeichnen können. Erst nach zwei Jahren wird diese Einlage in eine defizitwirksame Geldbuße umgewandelt, falls es zwischenzeitlich zu keiner Verbesserung der Haushaltslage des betreffenden Landes gekommen ist. Auf die konkrete Problemsituation in Deutschland und Frankreich bezogen heißt dies: Das erneute Überschreiten der Defizitgrenze im kommenden Jahr wäre aus Sicht des Sachverständigenrates mit einer regelkonformen weiteren Anwendung des Defizitverfahrens zu ahnden gewesen, auch mit der Folge einer dann fällig werdenden Einlage. Die Nichteinhaltung der Defizitgrenze bedeutet, dass in der gegenwärtigen Konfliktsituation beide Länder einer graduellen Konsolidierung den Vorzug vor einer massiven Rückführung der Defizite geben. Dafür mag es ökonomische und auch politische Gründe geben; dann sind jedoch die Konsequenzen dieses Handelns zu akzeptieren.

432. In einem nationalen Stabilitätspakt ist die Aufteilung der Konsolidierungserfordernisse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu regeln und die Konsolidierung der Haushalte der Gebietskörperschaften mit den jährlich bei der Europäischen Kommission einzureichenden nationalen Stabilitätsprogrammen abzustimmen. Dabei ist mittelfristig das im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Ziel anzustreben, einen zumindest ausgeglichenen Haushalt zu erreichen oder Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. In der Sitzung am 21. März 2002 hat der Finanzplanungsrat die Regelung getroffen, dass der Bund (einschließlich der Sozialversicherungen) sowie Länder und Kommunen sich das zur Verfügung stehende Verschuldungsvolumen in den Jahren 2003 bis 2006 im Verhältnis 45 zu 55 teilen. Nach welchen Kriterien – diskutiert werden in diesem Zusammenhang die Einwohnerzahl, das regionale Bruttoinlandsprodukt oder der Schuldenstand – das Verschuldungsvolumen zwischen den einzelnen Ländern horizontal zu verteilen ist, blieb ungeklärt.

Formal trägt der Bund gegenüber der Europäischen Union die Verantwortung für die finanziellen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Das für die Berechnung etwaiger Strafzahlungen relevante Defizit in der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen betrug im Jahr 2003 insgesamt 4,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, davon entfielen 3,8 vH auf die Gebietskörperschaften und 0,3 vH auf die Sozialversicherungen. Bei den Gebietskörperschaften lag der Anteil des Bundes am Finanzierungssaldo im Jahr 2003 bei 1,9 vH nach 1,6 vH im Vorjahr. Der Anteil der Länder betrug im laufenden Jahr 1,8 vH nach 1,5 vH im Vorjahr, und der Anteil der Gemeinden blieb mit 0,1 vH in beiden Jahren vernachlässigbar gering.

433. Man kann sich leicht ausmalen, dass in Anbetracht der Zuspitzung der Haushaltslage der Gebietskörperschaften ein erhebliches Konfliktpotential insbesondere zwischen Bund und Ländern besteht, wenn erstmals die Hinterlegung einer zinslosen Bareinlage oder etwaige Geldbußen wegen eines übermäßigen Defizits drohen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Defizite gegenüber den im Finanzplanungsrat im Jahr 2002 vereinbarten Eckwerten primär beim Bund anzusiedeln ist (Ziffer 273). Doch auch die Finanzlage der Bundesländer insgesamt hat sich seit dem Jahr 2000 drastisch verschlechtert, da sie unter massiven Einnahmeverlusten leiden. Statt in gegenseitige Schuldzuweisungen und Verteilungskämpfe einzusteigen, sollte der

nationale Stabilitätspakt um Regelungen zur Aufteilung der Strafzahlungen auf die Gebietskörperschaften ergänzt werden. Die durch Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz verfassungsmäßig geschützte Haushaltsautonomie der Länder erfordert es, die auch aus europäischer Perspektive gebotene Konsolidierungsstrategie in eine vom Sachverständigenrat angeregte generelle Reform des Föderalismus und des deutschen Steuersystems einzubinden (Ziffern 510 ff.).

Sinnvolle mittel- bis langfristige Reformen

434. Die strikte Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der aktuellen Situation schließt nicht seine sinnvolle Weiterentwicklung durch Stärkung der Langfristorientierung und Beseitigung der asymmetrischen Wirkungsweise aus. Dazu hat die Europäische Kommission im November 2002 Vorschläge an den Rat unterbreitet. Die meisten dieser Reformvorschläge bieten die Möglichkeit zu Modifikationen des Pakts, die im Wesentlichen an den Verfahren ansetzen und häufig innerhalb des bestehenden Regelwerks vorgenommen werden können. Neben prozeduralen Vorschlägen wurde jedoch auch eine Reihe weitreichender Vorschläge zur Diskussion gestellt, die eine Anpassung des Regelwerks selbst erfordern.

Am 27. November 2002 unterbreitete die Europäische Kommission einen Maßnahmenkatalog zur Stärkung der Koordination der Budgetpolitiken, der eine stärkere Überwachung und Kontrolle der Kommission über die nationalen Finanzpolitiken zum Inhalt hat. Dabei hat sie fünf konkrete Änderungen vorgeschlagen:

- *Die Erfordernisse eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Budgetüberschusses sollten im Sinne eines konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos interpretiert werden, wie ihn die Europäische Kommission mit dem von ihr entwickelten Verfahren eines konjunkturbereinigten Defizits misst.*

- *Die Rückführung der konjunkturbereinigten Defizitquote soll zumindest 0,5 Prozentpunkte pro Jahr betragen und schneller erfolgen in Ländern mit hohen Defizit- oder Schuldenstandsquoten oder günstigen Wachstumsbedingungen.*

- *Die Mitgliedsländer der Währungsunion sollen eine prozyklische Lockerung der Finanzpolitiken in einem günstigen Wachstumsumfeld vermeiden und das Wirken der automatischen Stabilisatoren über den Konjunkturzyklus hinweg ermöglichen.*

- *Die Europäische Kommission gesteht Ländern, welche strukturelle Reformen implementieren, im Ausgleich dafür eine temporäre geringfügige Verschlechterung der zugrundeliegenden Budgetpositionen zu, falls diese Länder eine Schuldenstandsquote von deutlich unter 60 vH und eine niedrige implizite Staatsverschuldung aufweisen. Auch muss ein ausreichender Sicherheitsabstand zur 3-vH-Grenze der Defizitquote gewahrt bleiben.*

- *Schließlich ist die Europäische Kommission bestrebt, die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen als zentrales Politikziel zu verfolgen. Dazu will sie zukünftig das Kriterium des Schuldenstands stärker berücksichtigen. Diejenigen Länder, deren gesamtstaatliche Verschuldung deutlich über dem Referenzwert von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegt, müssen in ihren nationalen Stabilitätsprogrammen ihre Strategie zum Schuldenabbau offen legen. Auch sollen Länder jährlich ein Programm vorlegen, wie sie den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft begegnen wollen.*

Zur Umsetzung dieser Vorschläge legte die Europäische Kommission ein Vier-Punkte-Programm vor:

- *Die Mitgliedstaaten sollten ihre politische Unterstützung für den Stabilitäts- und Wachstumspakt in einer Entschließung zur Stärkung der haushaltspolitischen Koordinierung bestätigen. Insbesondere soll die Verpflichtung bezüglich eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses“ durch eine jährliche Rückführung der konjunkturbereinigten Defizite um mindestens 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zugesichert werden. Länder mit einem sehr hohen Schuldenstand sollen zusagen, diesen rascher zurückzuführen. Alle Mitgliedsländer sollten schließlich die Anwendung der Durchsetzungsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts erleichtern.*

- *Bei der Beurteilung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme soll der Qualität der öffentlichen Finanzen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Besonders berücksichtigt werden sollte, ob die geplanten Haushaltsmaßnahmen zu Wachstum und Beschäftigung beitragen und ob die Verbesserung der Haushaltssalden über Ausgabensenkungen oder Steuererhöhungen erreicht wird. Ferner beabsichtigt die Europäische Kommission, ihre Überwachung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu verstärken, indem eingehende Länderstudien durchgeführt und veröffentlicht werden.*

- *Die Europäische Kommission will effizientere Durchsetzungsverfahren entwickeln und den Frühwarnmechanismus bei deutlichen Abweichungen von den Haushaltszielen schneller anhand von eindeutigen Kriterien aktivieren. Auch sollen Warnungen bei einer prozyklischen Lockerung der Haushaltspolitik in guten Zeiten als Verletzung der Haushaltsvorgaben auf EU-Ebene betrachtet werden. Ferner soll ein Defizitverfahren auch dann eröffnet werden, wenn die Rückführung des Schuldenstands auf den Referenzwert von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht als „rasch genug“ eingestuft wird. Auch soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, Frühwarnungen – ohne eine entsprechende Abstimmung im Rat – direkt an die Mitgliedstaaten zu richten.*

- *Schließlich möchte die Europäische Kommission eine bessere Kommunikation durch Offenheit und Transparenz. Dazu beabsichtigt sie, ihre detaillierte Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzpro-*

gramme zu veröffentlichen und zu untersuchen, wie es in den Mitgliedstaaten um die Erreichung ihrer Haushaltsziele steht. Die Mitgliedstaaten sollen diese Berichte der Europäischen Kommission bei ihrer Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne berücksichtigen.

435. Die von der Europäischen Kommission unterbreiteten Vorschläge zur Modifikation des Pakts sind als sinnvoll anzusehen, soweit sie die Stärkung der Konsolidierungsanreize in konjunkturellen Erholungsphasen und die zunehmende Berücksichtigung der budgetären Konsequenzen von impliziten Pensionsverpflichtungen betreffen. Richtig ist auch die stärkere Fokussierung auf konjunkturbereinigte Defizite. Finanzpolitik muss sich vorzugsweise an konjunkturbereinigten Größen orientieren. Um differierende Schätzungen der konjunkturbereinigten Defizite je nach Methode zu vermeiden, ist im Verfahren der Haushaltsüberwachung durchgängig die von der Europäischen Kommission entwickelte Berechnungsmethode zu verwenden. Positiv zu sehen sind auch die Vorschläge, in der Beurteilung der Haushaltspolitik stärker auf die Struktur und Qualität der öffentlichen Finanzen abzustellen. Mit einer gewissen Skepsis zu begegnen ist jedoch den Vorschlägen, zur Umsetzung von Strukturreformen eine temporäre Abweichung vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zuzulassen, wenn ein niedriger Schuldenstand, niedrige Defizitquoten und eine geringe implizite Staatsverschuldung vorliegen. Bei Erfüllung dieser Bedingungen gefährden vorübergehende geringe Defizite zwar nicht die Solidität der Staatsfinanzen, die Regelung reduziert jedoch die Transparenz des Verfahrens. Durch das Zugeständnis von Ausnahmeregelungen will die Europäische Kommission im Rat die Akzeptanz der eigenen Vorschläge erhöhen und sich Entscheidungsspielräume eröffnen. Der gegenwärtige Umgang der Europäischen Kommission mit diesen Flexibilitätsklauseln gibt jedoch Anlass zur Sorge. Da mittelfristig bis langfristig kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen Strukturreformen am Arbeitsmarkt oder in den Sozialsystemen und einer auf Haushaltsausgleich bedachten soliden Finanzpolitik besteht, sind solchen kurzfristigen Ausnahmeregelungen enge Grenzen zu setzen.

436. Weitere absehbare Änderungen für die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts ergeben sich durch den vom Verfassungskonvent vorgelegten Entwurf für eine Europäische Verfassung. Hierbei sind Teile der Vorschläge der Europäischen Kommission aufgenommen worden. Eine wichtige Neuerung besteht darin, die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch dazu einzusetzen, unzureichende Konsolidierungsbemühungen in guten Zeiten zu sanktionieren. Damit unabhängig vom Konjunkturverlauf Anreize zu nachhaltiger Finanzpolitik bestehen, soll die Europäische Kommission das Recht ausüben können, in konjunkturell guten Zeiten ein Land zu verwarnen, das seine Ziele zur Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits verfehlt oder zu verfehlen droht – ungeachtet eines möglicherweise unbedenklichen Finanzierungssaldos. Dies ist durch die bisherige Verordnung (EG) Nr. 1466/97 nicht gedeckt und stellt eine Erweiterung der Kommissionsbefugnisse dar. Eine zweite Regelung sieht vor, dass die Europäische Kommission zukünftig eigenständig die Initiative für die Veröffentlichung einer Frühwarnung ergreifen kann. Es ist ferner geplant, dass die Ablehnung einer solchen Initiative durch den Rat nur einstimmig möglich ist. Diese Regelung ist als sinnvoll einzustufen, da sie Entscheidungen über die Einleitung eines Defizitverfahrens erleichtert und damit die Anreize zu strategischem Abstimmungsverhalten im Rat mindert.

Fazit: Der Pakt ist besser als sein Ruf

437. Zusammengefasst sei betont, dass der Sachverständigenrat kurzfristig keine Alternative dazu sieht, in den laufenden Verfahren wegen übermäßiger Defizite die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts wie darin vorgesehen anzuwenden. Vom Grundgedanken des Pakts, der Konsolidierung der Staatshaushalte im gemeinsamen Interesse aller beteiligten Länder der Währungsunion, darf nicht abgewichen werden. Noch haben die betroffenen Länder die Chance, bei konsequenten Konsolidierungsbemühungen wegen der sich abzeichnenden Wirtschaftsbelebung erste Erfolge beim Defizitabbau zu erzielen, bevor Sanktionen in nennenswerter Höhe fällig werden.

Die Kritik, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt zu wenig Flexibilität besäße, vermag der Sachverständigenrat nicht zu teilen. Die Flexibilität des Pakts wird beispielsweise durch die Ausnahmetatbestände garantiert, unter denen eine temporäre Überschreitung der Defizit- und Schuldenstandsobergrenze tolerierbar ist. Interpretationsspielräume eröffnen sich auch dadurch, dass die Feststellung eines übermäßigen Defizits zwar an die aktuellen jährlichen Werte der Defizitquote gebunden ist, die Europäische Kommission bei ihrer Stellungnahme und ihren Empfehlungen an den ECOFIN-Rat jedoch gehalten ist zu berücksichtigen, „ob das Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“ (Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag). Berücksichtigt werden sollen ferner „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedslandes“ (Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag). Die Verpflichtung zur Würdigung aller einschlägigen, relevanten Rahmenbedingungen im Defizitverfahren verleiht dem Pakt einen hohen Grad an Flexibilität; diese sollte man jedoch nicht überstrapazieren. Der Pakt ist bewusst so angelegt, dass sich seine Vorzüge erst dann voll ausschöpfen lassen, wenn die Länder über den Konjunkturzyklus hinweg die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen durch eine ausgeglichene Haushaltslage und einen niedrigen Schuldenstand gesichert haben. Eine zu flexible Auslegung der Generalklauseln schiebt die Konsolidierung in immer fernere Zukunft und untergräbt somit die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Kasten 12, Seite 268).

Kasten 12

Weiterreichende Vorschläge zur längerfristigen Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Unter den vorgeschlagenen Reformoptionen werden handelbare Defizitzertifikate, Ausgabenziele und „Goldene Regeln“ für Staatsfinanzen prominent diskutiert. Auch werden eine stärkere Berücksichtigung des Schuldenstands angeregt und zur Stärkung der Haushaltsdisziplin die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an unabhängige Expertenkomitees erörtert. Der Sachverständigenrat hält den überwiegenden Teil dieser Vorschläge für wenig zielführend, um die Wirkungsweise des Pakts zu verbessern, da sie seine Anwendbarkeit teils erheblich komplizieren, im Vergleich zum jetzigen Pakt eine weiterreichende Koordinierung der Fiskalpolitiken erfordern und Interpretationsspielräume mit erheblichem Missbrauchspotential eröffnen. Die einzelnen Vorschläge seien im Folgenden kurz kritisch gewürdigt.

Defizitziele für den Euro-Raum

Eine wenig überzeugende Reformoption ergibt sich aus der Überlegung, dass in einer Währungsunion letztlich nicht die einzelstaatliche, sondern die aggregierte Finanzpolitik relevant sei. Dem entspringt der Vorschlag, ein Defizitziel für den Euro-Raum als Ganzes zu setzen. Dies könnte dann in einem zweiten Schritt in nationale Defizitziele unterteilt werden. Der Vorschlag würde es erlauben, dass einzelne Länder die Defizitgrenze von 3 vH überschreiten, sofern andere darunter blieben. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip einer nachhaltigen Konsolidierung. Auch wird ein Mechanismus zur europaweiten Koordination der Finanzpolitiken erforderlich, der im Stadium der Finanzplanung schwierig zu organisieren ist. Um diesem Problem zu begegnen, wurde darauf aufbauend auch erwogen, handelbare Verschuldungsrechte einzuführen (Casella, 2001). Kurzfristig könnte dann ein Land bei den anderen Ländern Verschuldungsrechte erwerben, was der Finanzpolitik mehr Flexibilität verleiht; langfristig besteht wegen der Kosten des Erwerbs von Verschuldungsrechten jedoch ein Anreiz für jedes Land, sein Defizit zurückzuführen. Der Vorschlag ist keine sinnvolle Alternative zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, da er mit erheblichen Operationalisierungsschwierigkeiten behaftet ist. Schwierig zu entscheiden ist die Erstzuteilung der Verschuldungsrechte. Ferner besteht das Problem einer mangelnden Wettbewerbsintensität im Defizithandel.

Ausgabenziele

Es wird gelegentlich argumentiert, eine langfristige Ausgabenplanung würde einer Ausgabenausweitung in Aufschwungphasen entgegenwirken. Ausgabenziele anstelle von Defizitzielen zu verwenden, wird mit einer besseren Kontrollierbarkeit und höheren Transparenz begründet, da die Staatsausgaben im Konjunkturverlauf weniger schwankten und besser planbar seien als das Defizit. Ausgabenobergrenzen können sinnvoller Bestandteil einer nationalen Konsolidierungsstrategie sein, als Budgetregeln auf europäischer Ebene sind sie nicht geeignet. Sie greifen stärker als der Stabilitäts- und Wachstumspakt in die nationale Budgetautonomie ein, was negativ zu bewerten ist. Auch verfehlen sie ein wesentliches Ziel des Pakts, nämlich die Vermeidung negativer externer Effekte eines übermäßigen Defizits auf andere Mitgliedsländer.

„Goldene Regeln“

Eine Orientierung des Defizitverfahrens an einer so genannten „Goldenen Regel“ fordert, bei der Defizitberechnung von Ausgaben für öffentliche Nettoinvestitionen zu abstrahieren oder alternativ die öffentliche Neuverschuldung auf die Höhe der öffentlichen Nettoinvestitionen zu begrenzen. Eine solche Regel ist in der Finanzverfassung des Vereinigten Königreichs implementiert. Für den Euro-Raum wurde die Orientierung der Finanzplanung an einer „Goldenen Regel“ unter anderem durch Modigliani et al. (1998) sowie Blanchard und Giavazzi (2002) gefordert. Dabei sollte das Staatsbudget aufgeteilt werden in ein defizitfinanziertes Investitionsbudget und ein laufendes Defizit.

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dass öffentliche Investitionen wegen der Nutzen für zukünftige Generationen zum Teil über Schulden finanziert werden können, um so die Nutznießer der Investitionen an den Finanzierungskosten zu beteiligen. Problematisch ist jedoch, die öffentlichen Investitionen unabhängig von der privaten Kapitalakkumulation zu betrachten, wenn beide in substitutionaler Beziehung zueinander stehen. Je nach Produktivitätsverhältnis könnte der Verzicht auf staatliche Investitionen über einen Rückgang der Steuerlast zusätzliche produktivere private Investitionen induzieren. „Goldene Regeln“ könnten auch Fehlanreize setzen, die Struktur und Höhe der öffentlichen Ausgaben zu ändern, indem als konsumtiv gebuchte Ausgaben zurückgeführt werden, auch wenn sie – wie Bildungsausgaben – investiven Charakter aufweisen.

In der Praxis stoßen „Goldene Regeln“ auf erhebliche Umsetzungsprobleme. Als Beleg dafür sei auf die Vielzahl von Vorschlägen verwiesen, die eine Sonderbehandlung von öffentlichen Investitionen bei der Defizitberechnung zum Gegenstand haben. So seien Ausgaben der öffentlichen Hand für Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsförderung aus dem Defizit herauszunehmen. Weiter wird angeregt, den Beitrag der Mitgliedsländer zu europäischen Projekten wie die Ausgaben für die Transeuropäischen Netze auszuklammern. Auch Teile des Verteidigungshaushalts oder Mehrausgaben für die Bekämpfung des Terrorismus seien auf das Defizit anzurechnen. Diese Maßnahmen sind nicht geeignet, Verbesserungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts herbeizuführen.

Finanzpolitikkomitees

Zur institutionellen Verbesserung der Haushaltsüberwachung und des Defizitverfahrens schlägt Wyplosz (2002) vor, unabhängige fiskalpolitische Komitees auf nationaler Ebene zu gründen und ihnen die Verantwortung dafür zu übertragen, im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik die mittelfristige Defizitplanung festzulegen. Weiter führende Überlegungen dazu finden sich bei Fatás et al. (2003). Weder ökonomisch noch politisch vermag dieser Vorschlag zu überzeugen. Die Festlegung eines Defizitziels durch ein unabhängiges Komitee kann nicht losgelöst werden von den bei der Finanzpolitik verbleibenden Entscheidungen über Höhe und Struktur von Einnahmen und Ausgaben, mit denen allokative und distributive Ziele verfolgt werden. Politisch ist es nur schwer vorstellbar, dass die Finanzpolitik zentrale Kompetenzen an eine unabhängige Behörde abgibt. Schließlich bleibt das Problem der mangelnden demokratischen Legitimität einer solchen Institution.

Stärkere Fokussierung auf den Schuldenstand

Eine Reihe von Vorschlägen regt an, dem Schuldenstand und der Tragfähigkeit der Finanzpolitik ein größeres Gewicht zu verleihen. Buiter und Grafe (2002) schlagen vor, nur langfristig einen durchschnittlichen Ausgleich von Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben zu fordern. Wegen ihrer Langfristorientierung ist diese Regel in der Praxis kaum operationalisierbar und kontrollierbar. Auch Pisani-Ferry (2002) fordert, die jährliche Überprüfung des Defizits durch die Europäische Kommission durch eine mittelfristige Kontrolle der Tragbarkeit der Finanzpolitik zu ersetzen. Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet die European Economic Advisory Group (2003), die anregt, die erlaubte Defizitobergrenze mit dem jeweiligen Verschuldungsniveau zu verbinden und das Defizitverfahren zur Stärkung der Sanktionsfähigkeit beim Europäischen Gerichtshof anzusiedeln.

Eine stärkere Berücksichtigung der Schuldenstandsquote weist in die richtige Richtung, leidet jedoch unter erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen. So ist die jährliche Schuldenstandsquote ein schlechter Indikator für die Tragfähigkeit der Staatsschulden. Alternative Ansätze zur Ermittlung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik basieren auf recht komplexen Verfahren, die neben der expliziten Staatsschuld auch die impliziten Staatsschulden, etwa durch Pensionsverpflichtungen, erfassen. Der Vorteil dieser Ansätze ist, dass sie den teils massiven Konsolidierungsbedarf klar abbilden. Die Erfassung der Tragfähigkeitslücke sollte im Prozess der Haushaltsüberwachung an Bedeutung gewinnen; sie sollte den Indikator Schuldenstandsquote jedoch nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen.

Literatur

Blanchard, O. und F. Giavazzi (2002), *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*.

Buiter, W.H. und C. Grafe (2002) *How to Reform the Stability and Growth Pact*, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Manuskript, 13-01-2003.

Buti, M., S. Eijffinger, und D. Franco (2002) *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, Europäische Kommission Economic Papers Nr. 180.

Casella, A. (2001) Tradable Deficit permits, A. Brunila, M. Buti, und D. Franco (Hrsg.), *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke.

European Economic Advisory Group (2003) *Report on the European Economy 2003*, München.

Fatás, A., J. von Hagen, A. Hughes Hallet, R. Strauch, und A. Sibert (2003*) Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Monitoring European Integration 13, Center for Economic Policy Research, London.

Modigliani, F., J.-P. Fitoussi, B. Moro, D. Snower, R. Solow, A. Steinherr und P. Sylos Labini (1998) ‘An economists Manifesto on unemployment in the European Union’, Banca Nazionale del Lavoro, LI(203), 327 – 361.

Pisani-Ferry, J. (2002) *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*, Papier für die Group of Economic Analysis der Europäischen Kommission.

Wyplosz, C. (2002) *Fiscal Policy: Rules or Institutions?*, Papier für die Group of Economic Analysis der Europäischen Kommission.

III. Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern

Das Wichtigste in Kürze

(1) Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sind neben den expliziten staatlichen Schulden auch die impliziten Staatsschulden einzubeziehen, die etwa aus der Gesetzlichen Rentenversicherung oder den Pensionsansprüchen der Beamten resultieren.

(2) Die Tragfähigkeitslücke zeigt einen unabweisbaren finanzpolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf an. Sie beträgt für das Basisjahr 2002 ein Mehrfaches der expliziten Schuldenstandsquote von 60,8 vH.

(3) Die Höhe der impliziten Staatsschuldenquote kann in etwa halbiert werden, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter langfristig von 65 auf 67 Jahre heraufgesetzt und die Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt wird.

438. Auf europäischer Ebene ist die Nachhaltigkeit oder Tragfähigkeit der Finanzpolitik zur wichtigsten Leitlinie der Haushaltspolitik geworden. So verpflichtet Artikel 121 Absatz 1 EG-Vertrag die Mitgliedstaaten, „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ sicherzustellen. Die Beurteilung nachhaltiger öffentlicher Finanzen erfolgt dabei an Hand der Höhe der gesamtstaatlichen Finanzierungssalden oder Schuldenstände. Durch die Vermeidung übermäßiger Defizite im Sinne des Artikel 104 Absatz 1 EG-Vertrag mit den Referenzwerten von 3 vH als Obergrenze für die Defizitquote und 60 vH für die Schuldenstandsquote sowie durch die in der Entschließung des Europäischen Rates zum Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltene Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsausgleichs soll eine nachhaltige Finanzpolitik gesichert werden.

Auch die Bundesregierung hat in den letzten Jahren der Notwendigkeit einer langfristigen Orientierung der Finanzpolitik eine größere Bedeutung zugeschrieben als einer kurzfristigen, konjunkturpolitischen Ausrichtung. Forderungen nach „nachhaltig soliden Staatsfinanzen“, „Generationengerechtigkeit“ und einem „tragfähigen Steuer- und Abgabensystem“ prägten die finanzpolitische Debatte und waren und sind zentrale Elemente der vom Bundesministerium der Finanzen im November 2000 vorgelegten „Finanzpolitischen Leitplanken“. Im Laufe dieses Jahres traten dann allerdings konjunkturpolitisch motivierte Überlegungen und Maßnahmen in den Vordergrund.

Trotz der großen Akzeptanz, die die Forderung nach einer nachhaltigen oder tragfähigen Finanzpolitik in Öffentlichkeit und Politik genießt, fehlt es bislang an einer diesbezüglichen Berichterstattung in der Haushalts- und Finanzplanung und in der amtlichen Statistik. Das Bundesministerium der Finanzen beabsichtigt, im Laufe des kommenden Jahres einen Bericht zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen vorzulegen. Der Sachverständigenrat teilt die Einschätzung, dass kontinuierliche Tragfähigkeitsanalysen zu einer größeren Transparenz und Versachlichung der finanzpolitischen Diskussion beitragen können. Deshalb werden in diesem Gutachten Vorgehen und Problematik von Tragfähigkeitsanalysen erläutert und anhand von Berechnungen illustriert.

Quantitative Analysen erfordern eine Präzisierung und Operationalisierung des Tragfähigkeitsbegriffs. Defizitquoten oder Schuldenstandsquoten greifen als Tragfähigkeitsindikatoren zu kurz. Neben der expliziten staatlichen Verschuldung muss zusätzlich auch eine mögliche implizite Verschuldung berücksichtigt werden. Das Konzept der **Tragfähigkeitslücke**, das aus einer langfristigen Betrachtung der staatlichen Einnahme- und Ausgabenströme abgeleitet wird, beschreibt dann den notwendigen finanzpolitischen Handlungsbedarf zur Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Haushalte. Unter Zugrundelegung plausibler Parameterwerte ergibt sich für Deutschland im Jahr 2002 eine erhebliche Tragfähigkeitslücke, die die Schuldenstandsquote um ein Mehrfaches übersteigt. Bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken ist allerdings Vorsicht geboten, da ihre Quantifizierung mit einer Reihe von methodischen Problemen behaftet ist. Insoweit können numerische Werte für Tragfähigkeitslücken die verschuldungsorientierten Referenzwerte des EG-Vertrages nicht ersetzen, wohl aber sinnvoll ergänzen.

Zusätzlich zu den nachfolgenden Ausführungen werden in den Ziffern 765 ff.) das methodische Grundkonzept und die Datenbasis unserer Berechnungen genauer beschrieben.

Nachhaltigkeit, Tragfähigkeit, explizite und implizite Staatsschulden

439. In der wirtschaftspolitischen Debatte über Umweltpolitik, Sozialpolitik oder Steuer- und Ausgabenpolitik ist ein inflationärer Gebrauch des Begriffs „Nachhaltigkeit“ festzustellen. Mit ihm werden ökologische, ökonomische und soziale Zielsetzungen sowie Vorstellungen über Generationengerechtigkeit assoziiert. Ein derart allgemeiner, unspezifischer Nachhaltigkeitsbegriff ist für quantitative Analysen ungeeignet. Dazu wird eine präzise, operationalisierbare Definition benötigt. Im Folgenden geht es ausschließlich um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte, das heißt der Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen. Der mehrdimensionale Begriff Nachhaltigkeit wird also auf seine ökonomische Dimension reduziert und darüber hinaus nur auf die öffentlichen Haushalte bezogen. Mit Blick auf diese verengte Sichtweise wird hier von Tragfähigkeit statt von Nachhaltigkeit gesprochen.

Intuitiv lassen sich die öffentlichen Haushalte als tragfähig bezeichnen, wenn die gegenwärtig und die auf Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um

sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken. Zahlungsverpflichtungen treten zum einen in Form von staatlichen Zinsausgaben und der Tilgung der ausstehenden Staatsschuld auf. Dabei handelt es sich um verbriefte Forderungen der Inhaber von Staatsschuldtiteln an den Staat; ihr Barwert entspricht gerade dem ausgewiesenen, expliziten Schuldenstand, bewertet zu jeweiligen Kursen. Zum anderen stellen aber auch die durch Beitragszahlungen, etwa zur Gesetzlichen Rentenversicherung, erworbenen Anwartschaften oder die Pensionsansprüche der Beamten zukünftige Zahlungsverpflichtungen des Staates dar. Diese Ansprüche sind – ebenso wie die Gehaltsansprüche der öffentlichen Bediensteten – unverbrieft; ihre Höhe kann durch zukünftige gesetzgeberische Maßnahmen beeinflusst werden. Aus Sicht des Staates handelt es sich um implizite Verbindlichkeiten, die dem Grunde, aber nicht konkret der Höhe nach bestimmt sind. Diesen Verbindlichkeiten stehen Steuer- und Beitragseinnahmen gegenüber. Wenn der Barwert aller staatlichen Zahlungsverpflichtungen unter Einschluss aller anderen geplanten Ausgaben den Barwert der zukünftigen Beitrags- und Steuereinnahmen übersteigt, tritt zusätzlich zur expliziten noch eine implizite Staatsschuld auf. Zwischen expliziten und impliziten Staatsschulden existieren im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit insofern wichtige Unterschiede, als Letztere durch Reformen der Systeme der Sozialen Sicherung oder durch eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte abgebaut werden können, während die Bedienung der expliziten öffentlichen Schulden auf privatrechtlichen Verträgen beruht.

Staatliche Finanzierungssalden und Schuldenstände als Tragfähigkeitsindikatoren unzureichend

440. Die Unterscheidung zwischen expliziten und impliziten Schulden des Staates macht ungeachtet konzeptioneller Unterschiede in prägnanter Weise klar, warum Tragfähigkeitsanalysen, die sich an den jährlich ausgewiesenen Finanzierungssalden und Schuldenständen orientieren, nicht in der Lage sind, den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf korrekt zu erfassen. Zwar werden in der öffentlichen Diskussion Konsolidierungsnotwendigkeit und Konsolidierungserfolge nahezu ausschließlich an der Verletzung oder Erreichung solcher auf ein Jahr bezogenen Indikatoren festgemacht, insbesondere anhand der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzwerte für die gesamtstaatliche Defizitquote und – mit Abstrichen – Schuldenstandsquote; als Indikatoren für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sind diese Kennziffern jedoch nur unzureichend geeignet. Die eingeschränkte Aussagekraft von jährlichen Finanzierungssalden oder Schuldenständen wird offensichtlich, wenn man sich den Zusammenhang von umlagefinanzierten Rentensystemen und staatlichen Verschuldungsaktivitäten klar macht. In einem umlagefinanzierten System der Alterssicherung wird überhaupt keine explizite staatliche Verschuldung ausgewiesen. Es lässt sich aber zeigen, dass ein Umlagesystem ökonomisch äquivalent ist zu einem ganz bestimmten Zeitpfad einer staatlichen Verschuldung (Kasten 13). Realwirtschaftlich äquivalente Zustände können sich demnach im Hinblick auf die ausgewiesenen Finanzierungssalden oder Schuldenstände unterscheiden. Dies zeigt einerseits, dass den expliziten Staatsschulden nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft zukommt. Es macht andererseits aber auch die Notwendigkeit klar, die explizite Staatsschuld durch den Ausweis **impliziter Staatsschulden** zu ergänzen. Die in einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem aufgebaute implizite Staatsschuld entspricht dabei gerade derjenigen expliziten staatlichen Verschuldung, mit der sich ein Umlageverfahren exakt replizieren lässt. Explizite und implizite gesamtstaatliche Verschuldung zusammengenommen geben dann die Verpflichtungen an, die durch zukünftige staatliche Einnahmeüberschüsse gedeckt sein müssen.

Kasten 13

Implizite Staatsverschuldung umlagefinanzierter Rentensysteme

Die in einem umlagefinanzierten System der Sozialen Sicherung enthaltene implizite Staatsschuld soll anhand eines drastisch vereinfachten Beispiels illustriert werden. Natürlich könnte dieses Beispiel realitätsnäher ausgestaltet werden; dann würde alles komplizierter, aber auch undurchsichtiger und weniger klar.

Betrachtet wird ein Modell mit „überlappenden Generationen“, das den Lebenszyklus einer Person in zwei gleich lange Perioden unterteilt. Jede Periode bestehe dabei aus 30 Jahren. Nach einer Erwerbstätigkeit in der ersten Periode wird die zweite im Ruhestand verbracht. In jeder Periode leben dann Erwerbstätige und Rentner, die unterschiedlichen Generationen beziehungsweise Alterskohorten zuzurechnen sind. Die Erwerbstätigen gehören der in dieser Periode geborenen Generation an, die Rentner der in der Vorperiode geborenen. Die Lohnsumme nehme in jeder Periode um 50 vH (n = 0,5) zu, der Realzins betrage in jeder Periode 150 % (r = 1,5). Diese Werte ergeben sich unter den Annahmen, dass jede Periode 30 Jahre umfasst und der jährliche Realzins 3,1 % und die Zuwachsrate der Lohnsumme 1,36 vH betragen. Dabei kann offen bleiben, ob die Lohnsumme produktivitäts- oder bevölkerungsbedingt zunimmt.

In der Ausgangsperiode wird ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem eingeführt, in dem das sich als konstanter Prozentsatz der Lohnsumme ergebende Beitragsaufkommen der Erwerbstätigen gerade 1 000 Euro beträgt (Tabelle 51). Die Auszahlungen der Rentenkasse werden in jeder Periode vollständig über Sozialversicherungsbeiträge der Erwerbstätigen finanziert. Von Erweiterungen wie einem Bundeszuschuss oder einer Schwankungsreserve wird abgesehen. In der Tabelle sind die in den einzelnen Perioden anfallenden Einzahlungen (–) in die Rentenversicherung und Auszahlungen (+) daraus angegeben.

Tabelle 51

Umlagefinanziertes Rentensystem
Euro

Periode	Alters-einkünfte der Rentner	Beiträge der Erwerbs-tätigen	Staatlicher Finanzierungs-saldo	Staatlicher Schulden-stand zum Perioden-ende
1	+1 000	-1 000	-	-
2	+1 500	-1 500	-	-
3	+2 250	-2 250	-	-
4	+3 375	-3 375	-	-
5	+5 062,50	-5 062,50	-	-
6	.	.	-	-

Finanzierungssaldo und Schuldenstand des staatlichen Gesamthaushalts sind in jeder Periode null, da das Budget der Rentenversicherung periodisch ausgeglichen ist. Die jeweils eingekreisten Werte geben die von einer Generation geleisteten Beiträge und empfangenen Renten an. Während die in der ersten Periode lebende Rentnergeneration einen „Einführungsgewinn“ von 1 000 Euro realisiert, sind die Barwerte der Differenz von Beiträgen und Rentenauszahlungen für alle ab der ersten Periode geborenen Generationen negativ. Für die in der Ausgangsperiode geborene Generation beläuft sich dieser Barwert auf $-1\,000 + \frac{1\,500}{1+1,5} = -400$ Euro, für die in einer späteren Periode t geborene Generation beträgt er $-1\,000 \cdot \left[1,5^t - \frac{1,5^{t+1}}{1+1,5}\right]$ Euro. Diskontiert man sämtliche generationenspezifischen (negativen) Barwerte auf die Ausgangsperiode, ergibt sich eine barwertmäßige Äquivalenz von Einkommensverlusten und Einführungsgewinn. Dies zeigt die intergenerative Umverteilung eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems an. Was die eine Generation gewinnt, verlieren die anderen; ein umlagefinanziertes Rentensystem ist ein intergeneratives Nullsummenspiel.

Unter denselben Annahmen wird in Tabelle 52 der Fall betrachtet, dass in der Ausgangsperiode staatliche Transfers in Höhe von 1 000 Euro an die in dieser Periode lebenden Rentner geleistet werden. Dazu nimmt der Staat zu Beginn der Periode einen entsprechenden Kredit auf, der mit dem Marktzins von 150 % pro Periode (oder 3,1 % pro Jahr) zu verzinsen ist. Dabei handelt es sich um Papiere mit einer Laufzeit von einer Periode, die von den in der Ausgangsperiode lebenden Erwerbstätigen zum Zwecke der Altersvorsorge gezeichnet werden. Zu Beginn der zweiten Periode werden die in der Vorperiode aufgenommenen staatlichen Kredite getilgt. Dies führt zu entsprechenden Einnahmen bei den in dieser Periode lebenden Rentnern, die überdies Zinseinkünfte in Höhe von 1 500 Euro beziehen und diese versteuern müssen. Sie sind als staatliche Transfers ausgewiesen. Der staatliche Finanzbedarf beläuft sich in der zweiten Periode also auf 2 500 Euro oder das $(1+r)$-fache der Ausgangsschulden. Angenommen sei jetzt, dass davon 1 500 Euro – oder das $(1+n)$-fache der Ausgangsschuld – über eine erneute Kreditaufnahme finanziert werden. Die verbleibende Differenz von 1 000 Euro – allgemeiner: das $(r-n)$-fache der Ausgangsschuld – wird über Steuern finanziert, die von den Rentnern erhoben werden. Die verfügbaren Einkommen der Rentner in der zweiten Periode belaufen sich dann auf 1 500 Euro. Der staatliche Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz von (Brutto-)Kreditaufnahme in Höhe von 1 500 Euro und Schuldentilgung von 1 000 Euro. Die in den weiteren Zeilen der Tabelle angegebenen Einzahlungen und Auszahlungen erklären sich analog.

Der Vergleich der beiden Tabellen zeigt, dass sich für die einzelnen Generationen exakt dieselben Netto-Einkommen und Ausgaben ergeben. Aus Sicht der privaten Haushalte, und nur darauf kommt es an, sind die betrachteten Sachverhalte – umlagefinanzierte Alterssicherung einerseits, kreditfinanzierte staatliche Transfers andererseits – identisch. Die staatlichen Finanzierungssalden und Schuldenstände sind in den behandelten Fällen allerdings unterschiedlich. Damit sollte klar geworden sein, dass den herkömmlichen finanzpolitischen Indikatoren Finanzierungssaldo und Schuldenstand keine Aussagekraft im Hinblick auf Generationengerechtigkeit oder Tragfähigkeit der Finanzpolitik zukommt.

Tabelle 52

Kreditfinanzierung von Transfers

Euro

Periode	Einnahmen und Steuern der Rentner				Ausgaben der Erwerbstätigen für Erwerb von Staatspapieren	Staatlicher	
	Staatliche Transfers	Verkauf von Staatspapieren	Steuern	Verfügbare Einkommen		Finanzierungssaldo	Schuldenstand zum Periodenende
1	+ 1 000	-	-	+ 1 000	- 1 000	- 1 000	+ 1 000
2	+ 1 500	+ 1 000	- 1 000	+ 1 500	- 1 500	- 500	+ 1 500
3	+ 2 250	+ 1 500	- 1 500	+ 2 250	- 2 250	- 750	+ 2 250
4	+ 3 375	+ 2 250	- 2 250	+ 3 375	- 3 375	- 1 125	+ 3 375
5	+ 5 062,50	+ 3 375	- 3 375	+ 5 062,50	- 5 062,50	- 1 687,50	+ 5 062,50
6	.	.	.	.	.	.	.

Die in der letzten Spalte von Tabelle 52 ausgewiesenen Schuldenstände stellen gerade die implizite Verschuldung dar, die einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem zum Zeitpunkt t zuzuordnen ist. So beläuft sich im Beispiel die implizite Verschuldung eines in Periode 5 befindlichen Umlagesystems auf 5 062,50 Euro. Diese implizite Schuld entspricht den zukünftigen Netto-Verpflichtungen der Beitragszahler in der umlagefinanzierten Rentenversicherung.

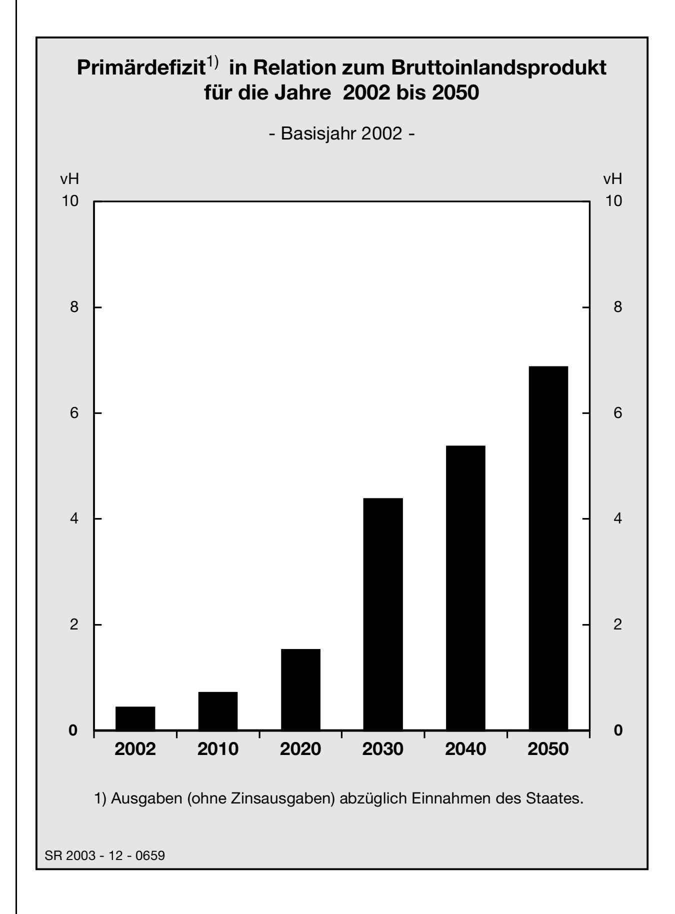
Definition und Ermittlung von Tragfähigkeitslücken

441. Da es bei der Ermittlung der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte wesentlich auf die zukünftigen staatlichen Einnahmen und Ausgaben ankommt, müssen Tragfähigkeitsindikatoren zwingend aus einer in die Zukunft gerichteten Betrachtung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, der **intertemporalen Budgetgleichung des Staates**, abgeleitet werden. Um in unterschiedlichen Jahren anfallende Einnahmen und Ausgaben vergleichbar zu machen, sind die entsprechenden Barwerte zu ermitteln. Geht man von einer sehr langfristigen Betrachtung aus, erfordert die Einhaltung der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung, dass der Barwert aller Primärsalden dem Schuldenstand der Ausgangsperiode entspricht. Der Primärsaldo ist dabei die Differenz von staatlichen Einnahmen und staatlichen Ausgaben (ohne Zinsausgaben). Bei positivem Saldo liegt ein Primärüberschuss vor, andernfalls ein Primärdefizit. Die intertemporale staatliche Budgetbeschränkung ist eine Identität, die ex post erfüllt sein muss. Ex ante werden die geplanten oder die in die Zukunft fortgeschriebenen staatlichen Einnahmen und Ausgaben die intertemporale Budgetrestriktion jedoch nicht notwendigerweise erfüllen. Von einer tragfähigen Finanzpolitik spricht man dann, wenn der Gegenwartswert der geplanten Primärüberschüsse dem aktuellen Schuldenstand entspricht, die intertemporale staatliche Budgetgleichung also ex ante erfüllt ist. Umgekehrt ist die Finanzpolitik nicht tragfähig, wenn aus Ex-ante-Sicht der Gegenwartswert der Primärsalden nicht ausreicht, um die Verbindlichkeiten in Höhe der Staatsschulden zu decken. Die Differenz wird als Tragfähigkeitslücke bezeichnet. In ihrer Höhe ergibt sich ein unabweisbarer finanzpolitischer Korrekturbedarf. Je größer die Tragfähigkeitslücke, desto größer ist der finanzpolitische Anpassungsbedarf.

442. *Tragfähigkeitslücken lassen sich alternativ, aber äquivalent entweder über die Barwerte der zukünftigen Primärsalden oder über die Generationenkonten der lebenden und zukünftigen Generationen ermitteln, bei zusätzlicher Berücksichtigung der Schuldenstandquote des Basisjahres (Gleichungen 6 und 9 in den Ziffern (769) und (770)). In sämtlichen Jahren treten Primärdefizite auf, mit im Zeitablauf ansteigender Tendenz. Im Jahr 2050 erreichen die Primärdefizite einen Wert von etwa 7 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 64). In diesem Verlauf spiegeln sich die zunehmenden finanziellen Verbindlichkeiten der sozialen Sicherungssysteme in Folge des demographischen Wandels wider. Zusätzlich zu den zukünftig anfallenden Mehrbelastungen sind dann noch die im Basisjahr vorhandenen expliziten Staatsschulden zu bedienen. Die hohen zukünftigen Primärdefizite schlagen sich in der hohen Tragfähigkeitslücke nieder. Eine tragfähige Finanzpolitik würde demgegenüber die Realisierung von Primärüberschüssen erfordern.*

443. *Statt über Primärsalden lässt sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte auch über so genannte Generationenkonten ermitteln. Tatsächlich weist diese Vorgehensweise zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken bestimmte Vorteile auf. Tragfähigkeitslücken sind*

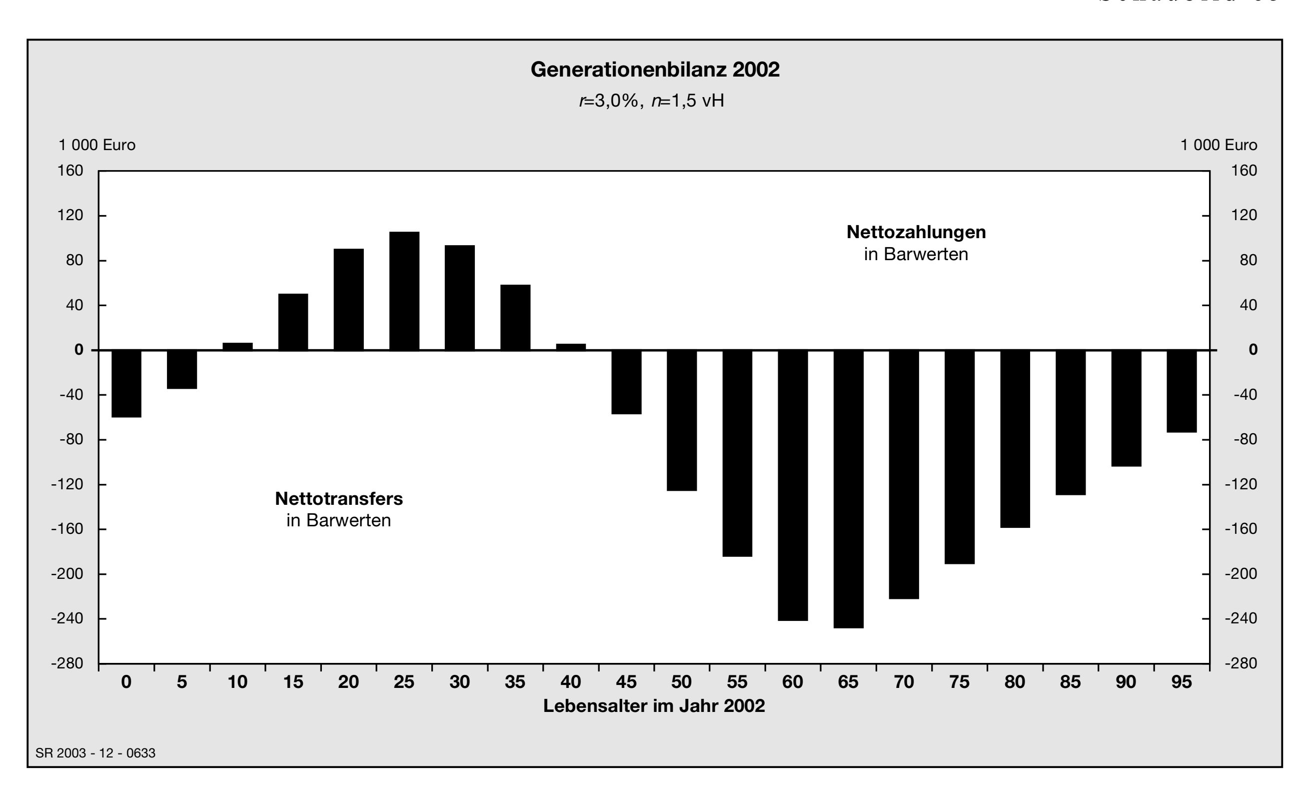
Schaubild 64



in beträchtlichem Umfang auf die demographische Entwicklung zurückzuführen. Die demographisch bedingten Belastungen der öffentlichen Haushalte lassen sich bei einer, den Generationenkonten zugrunde liegenden altersspezifischen Zuordnung zukünftiger staatlicher Einnahmen und Ausgaben aber verlässlicher prognostizieren, während Primärsalden die Demographieabhängigkeit des Staatsbudgets eher verdecken.

Für jede Alterskohorte weist das entsprechende Generationenkonto im Jahr 2002 den Barwert der Netto-Abgabenbelastung über den gesamten verbleibenden Lebenszyklus aus, das heißt, den Barwert der generationenspezifischen Abgabenbelastung abzüglich des Barwerts der einer Generation zurechenbaren staatlichen Ausgaben (Schaubild 65). Ein positives Generationenkonto entspricht einer Nettozahlung; die geleisteten oder zu leistenden Abgaben übersteigen also barwertmäßig die empfangenen Transferleistungen und die sonstigen zurechenbaren staatlichen Ausgaben. Umgekehrt zeigt ein negatives Generationenkonto an, dass ein Mitglied dieser Generation in seiner verbleibenden Lebenszeit per saldo mehr Leistungen vom Staat erhält als es Abgaben abführt. Eine 25-jährige Person muss im Jahr 2002 für die Restlebenszeit mit einer Nettozahlung von im Barwert 104 800 Euro rechnen, während eine im Jahr 2002 geborene Person einen Nettotransfer von insgesamt 59 200 Euro erhält. Wegen der zunehmenden Lebensdauer und eines entsprechend längeren Bezugs von Transferleistungen im Alter erhalten die zukünftigen Ge-

Schaubild 65



nerationen pro Kopf höhere Nettotransfers als eine im Ausgangsjahr geborene Person. Die Nettotransfers zukünftiger Generationen sind im Schaubild nicht dargestellt; sie entsprechen in etwa denjenigen der im Basisjahr geborenen Personen.

Da alle vergangenen, vor dem Basisjahr geleisteten Zahlungen und empfangenen öffentlichen Leistungen in den Generationenkonten außer Acht gelassen werden – es finden nur die gegenwärtigen und zukünftigen Zahlungsströme Berücksichtigung –, können Generationenkonten für unterschiedliche, vor dem Basisjahr geborene Alterskohorten nicht sinnvoll miteinander verglichen werden. Gleichwohl vermitteln die Generationenkonten für sich genommen interessante Informationen. Wenn statt der Niveaus die Veränderungen der Generationenkonten aufgrund von Politikmaßnahmen betrachtet werden, können die Nettozahlungen oder Nettotransfers auch sinnvoll für alle Alterskohorten verglichen werden. Summiert man die mit der jeweiligen Jahrgangsstärke gewichteten Nettotransfers und Nettozahlungen aller heute und zukünftig lebenden Generationen, entspricht dies dem Barwert der staatlichen Primärsalden und damit den impliziten Schulden. Durch Addition des expliziten Schuldenstands erhält man dann die Tragfähigkeitslücke.

Bis zu dieser Stelle ist das Konzept der Generationenbilanzierung vergleichsweise unproblematisch, sieht man von Schwierigkeiten einer altersspezifischen Zuordnung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen ab. Erhebliche Vorbehalte sind allerdings dann angebracht, wenn, wie in vielen Anwendungen von Generationenbilanzen üblich, die zur Schließung einer Tragfähigkeitslücke erforderlichen Zahlungsströme einzelnen Generationen zugerechnet werden. Angenommen wird dabei regelmäßig, dass ausschließlich die zukünftigen Generationen die Lasten aus der Schließung einer Tragfähigkeitslücke in Form höherer Nettozahlungen tragen. Das ist insofern unplausibel, als zwei aufeinander folgende Geburtsjahrgänge – die im Basisjahr und die nur ein Jahr später Geborenen, die jahrzehntelang nebeneinander leben – in völlig unterschiedlicher Weise belastet werden, um eine Tragfähigkeitslücke zu schließen. Wenn Generationenkonten jedoch ausschließlich zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken verwendet werden, von einer Zuordnung der Tragfähigkeitslücke auf Generationen also abgesehen wird, ist diese Kritik am Konzept der Generationenbilanzierung nicht weiter relevant. Dieses Vorgehen wird hier gewählt.

444. Die Ermittlung von Tragfähigkeitslücken hat für sich genommen nichts mit irgendwelchen Vorstellungen von Generationengerechtigkeit zu tun. Erst im Zusammenhang mit den zur Schließung von Tragfähigkeitslücken vorgesehenen Maßnahmen werden intergenerative Gerechtigkeitsurteile und Verteilungseffekte relevant. Die Belastung gegenwärtiger und zukünftiger Generationen hängt dann davon ab, ob und wie Ausgabenkürzungen oder auch Abgabenerhöhungen in der Gegenwart oder in der Zukunft vorgenommen werden.

Quantifizierung von Tragfähigkeitslücken und Konsolidierungserfordernisse

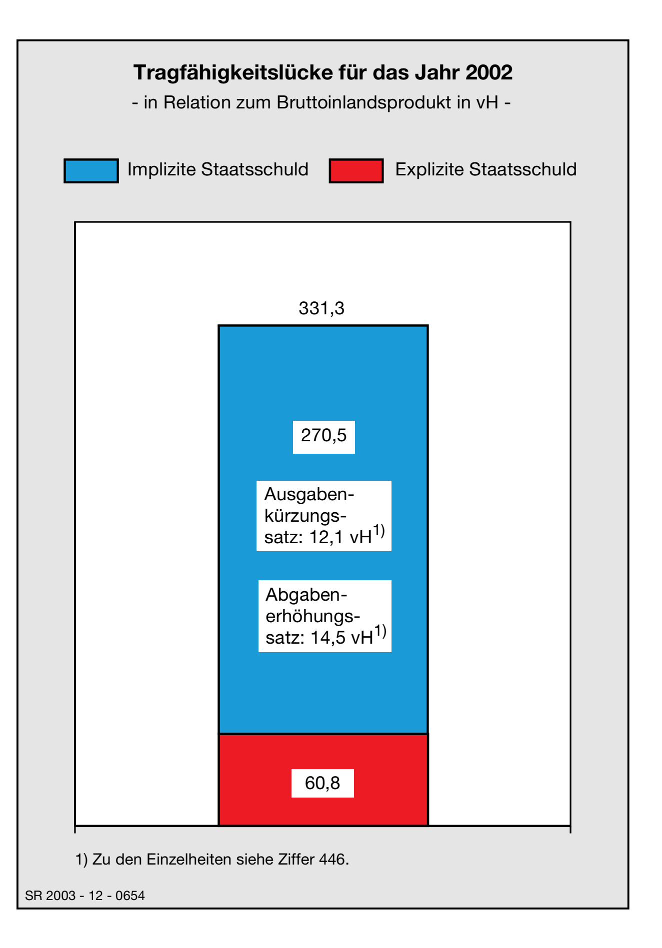
445. Bei der Berechnung der Tragfähigkeitslücken der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Basisjahr 2002 kann zwischen dem tatsächlichen – in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesenen – Budget und einem konjunkturell bereinigten Budget unterschieden werden. Prinzipiell empfiehlt sich dies, weil die Wahl des Ausgangsjahrs für die Höhe der Tragfähigkeitslücke insofern von Bedeutung ist, als das staatliche Budget dieser Periode Ausgangspunkt für die Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben in die Zukunft ist und der Primärsaldo des Basisjahrs durch konjunkturelle und andere temporäre Effekte (wie etwa UMTS-Lizenzerlöse) verzerrt werden kann. Diesen Problemen lässt sich durch Eliminierung von Einmaleffekten und einer Konjunkturbereinigung Rechnung tragen. Bei den Berechnungen für das Basisjahr 2002 wird jedoch von der konjunkturellen Bereinigung des Budgets abgesehen, da sich kaum nennenswerte Unterschiede zwischen dem bereinigten und dem unbereinigten Budget ergeben.

Unter Zugrundelegung einer jährlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH und eines Marktzinses von 3 % beläuft sich die Tragfähigkeitslücke für das Basisjahr 2002 auf etwa 330 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 66). Berücksichtigt man, dass die explizite Staatsverschuldung im Jahr 2002 bei 60,8 vH gelegen hat, so verbleiben implizite, nicht verbriefte Staatsschulden in Höhe von etwa 270 vH. Diese resultieren im Wesentlichen aus den Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme einschließlich der Pensionsansprüche (JG 2001 Ziffern 219 ff.) und den nicht durch Ausgabenkürzungen gedeckten Einnahmeausfällen der in den letzten Jahren implementierten Steuerreformen. Unter den getroffenen Annahmen übersteigen die impliziten Staatsschulden die expliziten also um einen Faktor von fast 4,5.

446. Tragfähigkeitslücken in dieser Größenordnung zeigen einen erheblichen finanzpolitischen oder sozialpolitischen Korrekturbedarf an. Zu ihrer Schließung müssen dann entweder die staatlichen Einnahmen erhöht, die staatlichen Ausgaben gekürzt oder Ausgabenkürzungen mit Einnahmeerhöhungen kombiniert werden. Dieser Korrekturbedarf lässt sich mit Hilfe zweier aggregierter Kennziffern veranschaulichen, dem einheitlichen Ausgabenkürzungssatz und dem Abgabenerhöhungssatz.

Die erste Kennziffer für den finanzpolitischen Korrekturbedarf, der Ausgabenkürzungssatz, gibt denjenigen Prozentsatz an, um den alle gegenwärtigen und zukünftigen staatlichen Ausgaben einheitlich zu kürzen sind, um bei gegebenem Zeitpfad der öffentlichen Einnahmen die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. In den Berechnungen für das Basisjahr 2002 ermittelt man für diesen Satz einen Wert von 12,1 vH. Sämtliche Staatsausgaben, die gegenwärtigen und die aus heutiger Sicht in die Zukunft fortgeschriebenen, müssten demnach um rund 12 vH reduziert werden, damit tragfähige öffentliche Finanzen garantiert sind. Im Basisjahr 2002 hätte dies eine Rückführung der staatlichen Ausgabenquote von 48,5 vH auf 42,6 vH bedeutet beziehungsweise eine Kürzung der staatlichen Ausgaben um 125 Mrd Euro. Werden nur bestimmte Staatsausgabenkategorien gekürzt, oder werden die Staatsausgaben nur für begrenzte Zeiträume reduziert, müssen die Ausgabenkürzungen entsprechend höher ausfallen. Alternativ gibt der Abgabenerhöhungssatz denjenigen Prozentsatz an, um den sämtliche Abgaben in allen Perioden erhöht werden müssten, damit bei gegebenem Zeitpfad der staatlichen Ausgaben die Tragfähigkeitslücke beseitigt wird. Dieser Satz beläuft sich auf 14,5 vH. Bei positiven impliziten Staatsschulden muss der Abgabenerhöhungssatz numerisch größer sein als der Ausgabenkürzungssatz, da der Barwert der staatlichen Ausgaben den der Einnahmen übersteigt.

Schaubild 66



Rein rechnerisch sind Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen gleichermaßen geeignet, eine Tragfähigkeitslücke zu schließen. Dies liegt daran, dass in den hier verwendeten Methoden zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken Verhaltensanpassungen der privaten Wirtschaftseinheiten und Preisreaktionen als Folge staatlicher Konsolidierungsmaßnahmen unberücksichtigt bleiben. In der Realität ist aber mit solchen Reaktionen zu rechnen, so dass Ausgabenkürzungen und Abgaben-

erhöhungen keineswegs gleichwertige Instrumente zur Beseitigung einer Tragfähigkeitslücke sind. Berücksichtigt man die genannten Anpassungsreaktionen, spricht alles dafür, erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte oder durch den Abbau von Steuervergünstigungen, nicht aber durch Erhöhung von Steuersätzen durchzuführen. Die Skepsis gegenüber Steuersatzerhöhungen beruht auf ihren negativen Wohlfahrts- und Wachstumseffekten (Ziffern 819 ff. und JG 2002 Ziffer 379), die aber gerade in Tragfähigkeitsanalysen nicht erfasst werden. Bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken und ausgaben- oder einnahmeseitigen Korrekturfaktoren ist also Vorsicht angebracht. Sie indizieren zwar einen unabweisbaren finanzpolitischen Handlungsbedarf; aus ihnen lassen sich aber für sich genommen noch keine ökonomisch begründeten Empfehlungen über die zur Schließung dieser Lücken angebrachten finanzpolitischen Maßnahmen ableiten. Dazu muss auf Erkenntnisse der ökonomischen Theorie und auf empirische Untersuchungen zurückgegriffen werden. Dann ist das Ergebnis aber klar: Die Konsolidierung der öffentlichen Hauhalte ist über Ausgabenkürzungen und den Abbau von Steuervergünstigungen vorzunehmen, nicht aber über Erhöhungen von Abgabensätzen (Ziffern 807 ff.).

Bestimmungsgründe der Tragfähigkeitslücke und Sensitivitätsanalysen

447. Die unter den gesetzten Annahmen bezüglich Wachstumsrate und Zinssatz ermittelten hohen Tragfähigkeitslücken und impliziten Schuldenquoten werfen die Frage nach den tieferen Ursachen auf. Diese liegen zum großen Teil in der absehbaren demographischen Entwicklung.

Den Berechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte liegen die Ergebnisse und Annahmen der fünften (mittleren) Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde, die das Statistische Bundesamt im Juni dieses Jahres veröffentlicht hat. Danach zeichnen sich in den kommenden 50 Jahren markante Änderungen im Hinblick auf Niveau und Altersaufbau der deutschen Bevölkerung ab. Bis zum Jahr 2050 wird die Bevölkerungszahl von rund 82,5 Millionen Einwohnern auf 75,1 Millionen zurückgehen. Gleichzeitig kommt es zu einer erheblichen Veränderung in der Altersstruktur, die durch sinkende Geburtenzahlen (bei konstanter Geburtenziffer) und einen Anstieg der Lebenserwartung bewirkt wird. So wird der Altenquotient, die Relation der 65-jährigen und älteren Personen zur Zahl der 20- bis 64-jährigen, von etwa 28 vH im Jahr 2001 auf fast 55 vH im Jahr 2050 zunehmen.

448. Die absehbare demographische Entwicklung hat weit reichende Konsequenzen für die umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung und darüber auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Um diese Konsequenzen und den qualitativen und quantitativen Handlungsbedarf der Finanz- und Sozialpolitik zu verdeutlichen, soll die Abhängigkeit der Tragfähigkeitslücke von einzelnen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung durch einige Simulationsrechnungen aufgezeigt werden. Die demographische Entwicklung ist dabei auf die folgenden drei Bestimmungsgründe zurückzuführen: die Geburtenhäufigkeit, die Lebenserwartung sowie die Migration.

Die zusammengefasste Geburtenziffer gibt die durchschnittliche Kinderzahl an, die eine Frau im Laufe ihres Lebens gebärt. Sie liegt in Deutschland gegenwärtig bei 1,4 und damit unter dem Wert in den meisten anderen Ländern (Tabelle 53). Um den Stand der Bevölkerung konstant zu halten, wäre eine Geburtenziffer von

Tabelle 53

Geburtenziffer und Lebenserwartung in ausgewählten Ländern

Land/Ländergruppe	Geburtenziffer[1] (2001)	Lebenserwartung eines im Jahr 2001 Neugeborenen[2]	
		Männlich	Weiblich
Belgien	1,64	74,5	80,1
Dänemark	1,75	74,3	78,9
Deutschland	1,35	75,1	81,1
Finnland	1,73	74,6	81,5
Frankreich	1,89	75,5	82,9
Griechenland	1,25	75,4	80,7
Irland	1,98	73,0	78,5
Italien	1,25	76,7	82,8
Luxemburg	1,65	74,9	81,3
Niederlande	1,71	75,8	80,7
Österreich	1,33	75,6	81,6
Portugal	1,46	73,5	80,3
Schweden	1,57	77,5	82,1
Spanien	1,24	75,6	82,9
Vereinigtes Königreich	1,65	78,3	80,4
Europäische Union (EU-15)	**1,46**	**75,5**	**81,6**
Island	1,95	78,3	82,9
Japan	1,41	77,6	84,2
Norwegen	1,78	76,2	81,3
Schweiz	1,41	77,2	82,8
Vereinigte Staaten	2,06	74,4	80,0

1) Zusammengefasste Geburtenziffer; durchschnittliche Zahl der Kinder, die eine Frau im Laufe ihres Lebens gebärt, und zwar unter der Annahme, dass sich die altersspezifischen Geburtenziffern künftig nicht ändern. Es wird davon ausgegangen, dass in den Industrieländern bei 2,1 Kindern je Frau der Erhalt der Bevölkerung gesichert ist. Für Japan und die Vereinigten Staaten im Jahr 2000. - 2) Für Luxemburg im Jahr 2000.

Quelle: EU

etwa 2,1 erforderlich, weil regelmäßig mehr Jungen als Mädchen geboren werden. In der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird unterstellt, dass die Geburtenziffer von 1,4 dauerhaft ist. Die Lebenserwartung für beide Geschlechter ist aktuell in Deutschland verglichen mit anderen Ländern unterdurchschnittlich. Für Tragfähigkeitsanalysen relevant ist allerdings weniger das Niveau als die Veränderung der Lebenserwartung. Unter anderem aufgrund medizinischen Fortschritts sowie verbesserter Arbeitsbedingungen ist die Lebenserwartung von neugeborenen Mädchen zwischen 1950 und 2000 in Deutschland um mehr als zwölf Jahre und für Jungen um mehr als zehn Jahre gestiegen.

Für die Zukunft ist gemäß der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung zu rechnen (Tabelle 54). In Bezug auf die Außenwanderung wird unterstellt, dass sich die Nettozuwanderung von Deutschen wegen des versiegenden Zustroms von Aussiedlern bis zum Jahr 2040 auf null reduziert. Im Hinblick auf die Nettozuwanderung von Ausländern wird alternativ von einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 bis maximal 300 000 Personen ausgegangen. Insgesamt werden in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung neun Varianten berechnet, die sich in den Annahmen über Außenwanderung und Lebenserwartung unterscheiden.

449. Die Abhängigkeit der Tragfähigkeitslücke von den unterschiedlichen Bestimmungsgründen der demographischen Entwicklung wird deutlich, wenn Annahmen über Lebenserwartung und Außenwanderung schrittweise variiert werden. Die markierten Felder in Tabelle 54 beschreiben das Vorgehen.

Ausgehend von der Basissimulation, die der fünften (mittleren) Variante der jüngsten Bevölkerungsprognose entspricht, werden mit den Simulationen I und II der Einfluss unterschiedlicher Annahmen über die Lebenserwartung auf die Tragfähigkeitslücken isoliert (Schaubild 67). Simulation I basiert auf der zweiten Variante des Statistischen Bundesamtes; in Simulation II wird unterstellt, dass die Lebenserwartung des Jahres 2000 unverändert auch in allen späteren Jahren gilt. Man sieht, dass sich die Tragfähigkeitslücke in Simulation II mehr als halbiert; die implizite Schuldenstandsquote geht sogar um fast zwei Drittel ihres Ausgangswerts zurück.

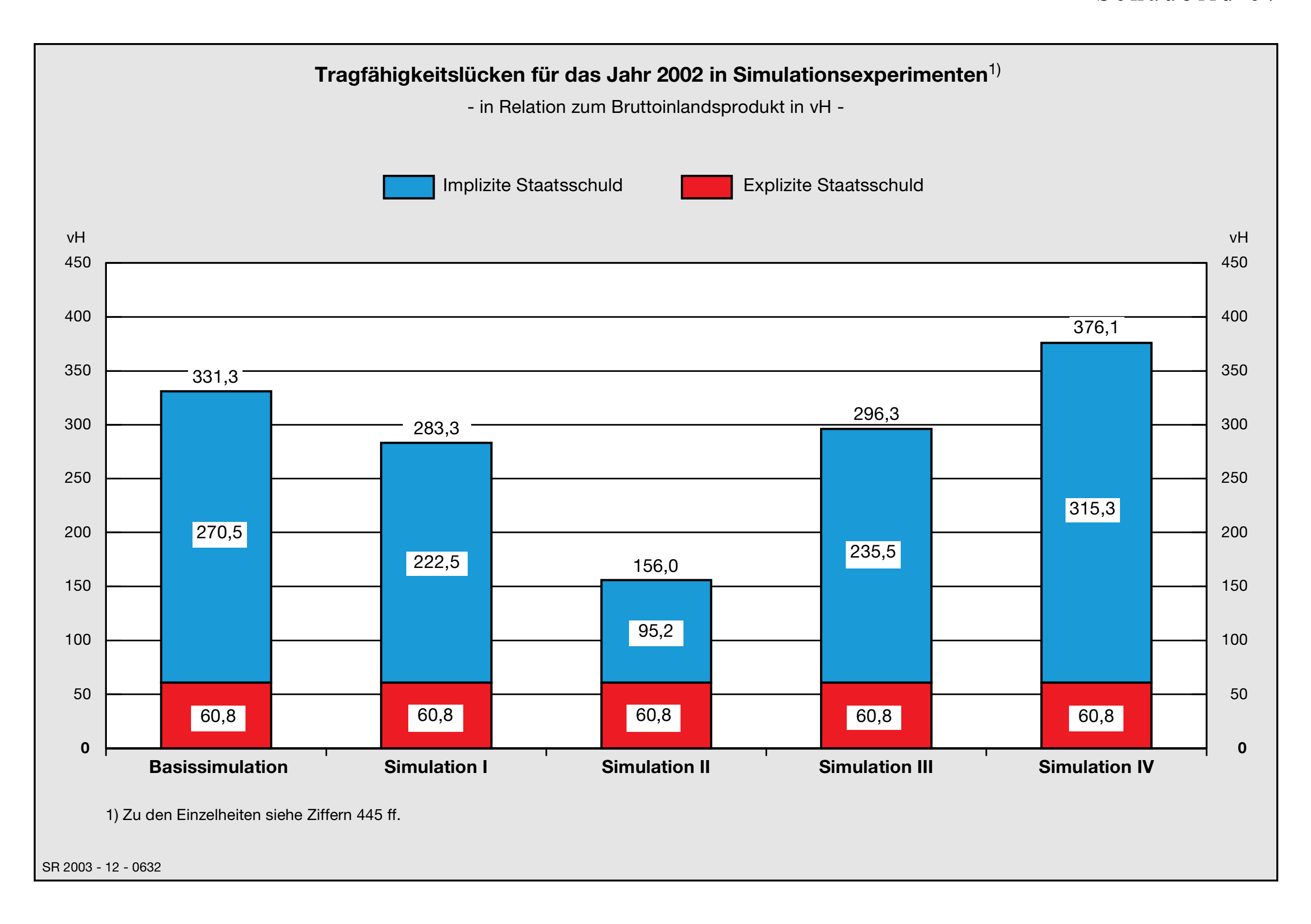
Tabelle 54

Annahmen zur demographischen Entwicklung

Lebenserwartung (Jahre)[1]	Annahmen zur Wanderung (Personen)[2]: - Deutsche: Schrittweiser Abbau des Wanderungsüberschusses von jährlich 80 000 bis auf null im Jahr 2040 - Ausländer: Nettozuwanderung von jährlich 100 000	200 000	Bis 2010: 200 000 Ab 2011: 300 000
Im Jahr 2000 m w bei Geburt 74,8 80,8 im Alter von 60 Jahren 79,2 83,5		II	
Im Jahr 2050 m w bei Geburt 78,9 85,7 im Alter von 60 Jahren 82,0 87,7	① III	② I	③
m w bei Geburt 81,1 86,6 im Alter von 60 Jahren 83,7 88,2	④	⑤ Basis-simulation	⑥
m w bei Geburt 82,6 88,1 im Alter von 60 Jahren 84,9 89,4	⑦	⑧	⑨ IV

1) m = männlich, w = weiblich. - 2) ① bis ⑨ Varianten gemäß der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Juni 2003.

Schaubild 67



Deutlich wird der große Einfluss der zunehmenden Lebenserwartung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Demgegenüber haben unterschiedliche Annahmen über die Außenwanderung einen weitaus geringeren Einfluss auf die Tragfähigkeitslücke. Dies zeigt der Vergleich der Simulationen I und III. Mit Simulation IV wird gegenüber der Basissimulation ein günstigeres Zuwanderungsszenario betrachtet, bei gleichzeitig zunehmender Lebenserwartung. Einmal mehr wird die große Bedeutung der sich verändernden Lebenserwartung offenkundig.

450. Die Höhe der Tragfähigkeitslücke hängt nicht nur von Annahmen über die demographische Entwicklung ab, sondern auch und vor allem von der Differenz zwischen dem unterstellten Zins und der angenommenen Wachstumsrate, dem Zins-Wachstums-Differential. Die große Bedeutung dieser Größe ist aus der Wachstumstheorie bekannt.

Gemäß Ziffer 769 ergibt sich die Tragfähigkeitslücke TL_0^y in Relation zum Bruttoinlandsprodukt der Ausgangsperiode als Summe des gegenwärtigen Schuldenstands b_0^y und des Barwerts aller sich bei Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik ergebenden Primärsalden $\bar{p}_t^y$, jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt:

$$TL_0^y = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\bar{p}_t^y}{1+n}\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{t+1}.$$

Für gegebene b_0^y und $\bar{p}_t^y$ nimmt die Tragfähigkeitslücke bei höherem Zinssatz r und festem n ab und mit höherer Wachstumsrate n bei festem r zu, vorausgesetzt, dass der Barwert aller Primärsalden negativ ist und damit implizite Schulden vorliegen. Dass es dabei letztlich auf das Zins-Wachstums-Differential ankommt, wird deutlich durch die Umformung

$$\frac{1+n}{1+r} = 1 - \frac{r-n}{1+r}.$$

Je größer die Differenz (r-n), desto kleiner ist der Barwert der Primärsalden und – falls dieser negativ ist – damit auch die Tragfähigkeitslücke. Ökonomisch leuchtet dies unmittelbar ein: Ein höherer Marktzins reduziert bei gegebenem n den Barwert der Primärdefizite; mit

einer geringeren Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts nehmen unter der Annahme gegebener Primärdefizitquoten die Primärdefizite ab und bei festem r auch deren Barwerte.

Problematisch ist dabei der Sachverhalt, dass das Ausmaß der Tragfähigkeitslücke erheblich auf Änderungen des Zins-Wachstums-Differentials reagiert (Tabelle 55). So lässt beispielsweise eine um 0,5 Prozentpunkte verringerte (1,0 Prozentpunkte vergrößerte) Differenz die Tragfähigkeitslücke von rund 330 vH auf über 460 vH anwachsen (auf knapp 210 vH schrumpfen). Somit kann es zu Irritationen und Missverständnissen kommen, wenn in der finanzpolitischen Debatte mit unterschiedlich hohen Tragfähigkeitslücken argumentiert wird. Diese Ausführungen legen eine besondere Vorsicht bei der Interpretation der Niveaus von Tragfähigkeitslücken nahe. Es wird auch deutlich, dass die Ausgabenkürzungs- und Steuererhöhungssätze weitaus weniger sensitiv auf Veränderungen der Spanne zwischen Wachstumsrate und Zinssatz reagieren als die Tragfähigkeitslücken. Dies liegt daran, dass die Korrekturfaktoren Prozentsätze sind und das Zins-Wachstums-Differential in den Zähler und Nenner eingeht. Insofern stellen die Korrektursätze weniger missverständliche, allerdings auch weniger anschauliche Indikatoren für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte dar.

451. Betrachtet man den Einfluss von Politikänderungen oder Änderungen in der demographischen Entwicklung auf die Tragfähigkeitslücke, sind die relativen Änderungen der Tragfähigkeitslücke oder der impliziten Staatsschuld robuster gegenüber dem Zins-Wachstums-Differential. Dies wird aus Tabelle 56 deutlich, in der die Auswirkungen der in Tabelle 54 markierten Demographie-Experimente auf die Tragfähigkeitslücken und deren Veränderung für unterschiedliche Zins-Wachstums-Differenzen dargestellt sind. Der Einfluss der Finanzpolitik auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wird deshalb am aussagekräftigsten über die relative Veränderung der Tragfähigkeitslücke oder der impliziten Staatsschuld erfasst. Allerdings sind auch dann belastbare Aussagen nur innerhalb bestimmter Bandbreiten möglich.

Rentenreform und Tragfähigkeitslücke

452. Die letzte Tabelle verdeutlicht, dass die Tragfähigkeitslücke in hohem Maße von der Veränderung der Bevölkerungsstruktur, insbesondere der steigenden Lebenserwartung beeinflusst wird. Diese wiederum hat vor allem Auswirkungen auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme. Nun lässt sich die Veränderung der Lebenserwartung durch finanzpolitische Maßnahmen gar nicht oder nur marginal beeinflussen; sie hängt in erster Linie vom medizinischen Fortschritt, vom Ernährungsverhalten und anderen für die Politik weitgehend exogenen Faktoren ab. Deshalb muss der Abbau der Tragfähigkeitslücke an der Einnahme- oder Ausgabenseite der Systeme der Sozialen Sicherung ansetzen. Dazu hat der Sachverständigenrat weit reichende Vorschläge unterbreitet (zuletzt JG 2002 Ziffern 483 ff.), die von der Rürup-Kommission aufgenommen, präzisiert und erweitert wurden (Ziffern 306 ff., 338 ff., 358 f.). Die Maßnahmen zur Reform der Rentenversicherung zielen dabei auf die Sicherstellung der Tragfähigkeit dieses Zweigs der So-

Tabelle 55

Sensitivitätsanalysen im Hinblick auf das Zins-Wachstums-Differential bei der Basissimulation 2002

	%/vH	Tragfähigkeitslücke	Implizite Staatsschuld	Ausgabenkürzungssatz	Steuererhöhungssatz
		vH[1]		vH	
Zinssatz Wachstumsrate	3,0 1,5	331,3	270,5	*12,1*	*14,5*
Zinssatz Wachstumsrate	2,5 1,5	464,3	403,5	*12,3*	*14,8*
Zinssatz Wachstumsrate	4,0 1,5	208,7	147,9	*11,8*	*13,8*
Zinssatz Wachstumsrate	4,0 1,75	230,6	169,8	*11,9*	*13,9*

1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in vH.

Tabelle 56

Sensitivität der Tragfähigkeitslücke und der impliziten Staatsschuld[1)]

	Basissimulation	Simulation				Relative Änderung gegenüber Basissimulation (vH)			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV
r = 3,0%; n = 1,5 vH									
Tragfähigkeitslücke[2)]	331,3	283,3	156,0	296,3	376,1	*-14,5*	*-52,9*	*-10,6*	*+13,5*
Implizite Staatsschuld[2)]	270,5	222,5	95,2	235,5	315,3	*-17,7*	*-64,8*	*-12,9*	*+16,6*
r = 2,5%; n = 1,5 vH									
Tragfähigkeitslücke[2)]	464,3	388,1	186,7	394,3	554,6	*-16,4*	*-59,8*	*-15,1*	*+19,4*
Implizite Staatsschuld[2)]	403,5	327,3	125,9	333,5	493,8	*-18,9*	*-68,8*	*-17,3*	*+22,4*
r = 4,0%; n = 1,5 vH									
Tragfähigkeitslücke[2)]	208,7	184,8	120,9	196,6	225,1	*-11,5*	*-42,1*	*- 5,8*	*+ 7,9*
Implizite Staatsschuld[2)]	147,9	124,0	60,1	135,8	164,3	*-16,2*	*-59,4*	*- 8,2*	*+11,1*
r = 4,0%; n = 1,75 vH									
Tragfähigkeitslücke[2)]	230,6	202,6	127,7	215,1	251,1	*-12,1*	*-44,6*	*- 6,7*	*+ 8,9*
Implizite Staatsschuld[2)]	169,8	141,8	66,9	154,3	190,3	*-16,5*	*-60,6*	*- 9,1*	*+12,1*

1) Simulationsexperimente aus Tabelle 55. - 2) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in vH.

zialversicherung, während der auch vom Sachverständigenrat zur Diskussion gestellte Übergang zu Kopfpauschalen (Gesundheitsprämien) im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung eher die Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen zum Ziel hat. Diese lassen sich aber im Rahmen von Tragfähigkeitsanalysen nicht adäquat erfassen.

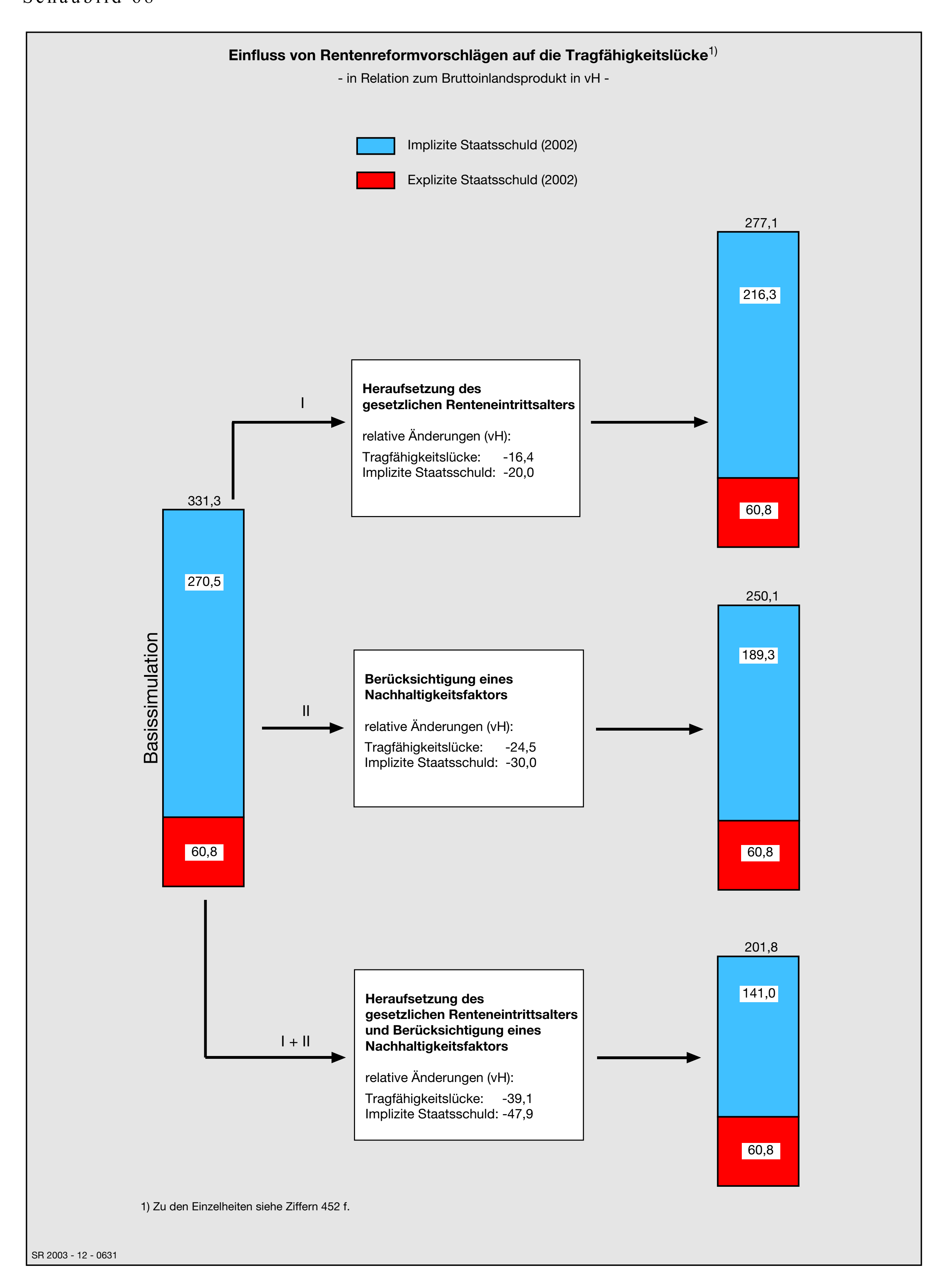
453. Die Rürup-Kommission hat für den Bereich der Rentenversicherung insbesondere zwei Maßnahmen vorgeschlagen (Ziffern 338 ff.): Zum einen soll die gesetzliche Altersgrenze für Regelaltersrenten von derzeit 65 Jahren beginnend ab dem Jahr 2011 schrittweise bis 2035 auf 67 Jahre heraufgesetzt werden. Zum anderen wird empfohlen, die aktuelle Rentenanpassungsformel durch einen Nachhaltigkeitsfaktor zu ergänzen. Dadurch werden das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und damit auch die demographische Entwicklung in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt (Schaubild 68, Seite 282).

Deutlich wird, dass beide Reformvorschläge in erheblichem Maße zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte beitragen. Dabei reduziert der Nachhaltigkeitsfaktor die gesamtstaatliche Tragfähigkeitslücke mit rund 25 vH um mehr als die in der aktuellen Debatte im Vordergrund stehende Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die eine Verringerung von etwa 16 vH bewirkt. Zusammengenommen haben diese Maßnahmen eine Abnahme der Tragfähigkeitslücke um etwas weniger als 40 vH zur Folge und neutralisieren somit fast die Effekte der zunehmenden Lebenserwartung: Die Tragfähigkeitslücke nach Umsetzung beider Vorschläge liegt nicht wesentlich über derjenigen der Simulation II, in der die Lebenserwartung der im Jahr 2000 Geborenen konstant gehalten wurde.

Fazit: Tragfähigkeitslücken berechnen, aber vorsichtig interpretieren

454. Die Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist eine der zentralen Zukunftsaufgaben der deutschen Finanz- und Sozialpolitik. Sowohl das Ausmaß der expliziten Staatsverschuldung als auch die insbesondere aus der demographischen Entwicklung resultierenden Finanzierungslasten, die Teil der impliziten Staatsschulden sind, zeigen einen erheblichen finanzpolitischen Handlungsbedarf auf. Dieser Handlungsbedarf lässt sich über das Konzept der Tragfähigkeitslücke quantifizieren, die aus der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung abgeleitet wird. Nachhaltig oder tragfähig ist die Finanzpolitik dann, wenn keine Tragfähigkeitslücke existiert, ihr Wert also null ist. Unsere

Schaubild 68



Berechnungen zeigen allerdings, dass die Tragfähigkeitslücke ein Mehrfaches des gegenwärtigen Bruttoinlandsprodukts beträgt und damit eine bedenkliche Höhe erreicht hat, die politisches Handeln erfordert.

Bei der Interpretation der Ergebnisse von Tragfähigkeitsanalysen ist aus verschiedenen Gründen Vorsicht geboten. Da sehr lange Zeiträume betrachtet werden, ist die Prognose der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben mit großen Unsicherheiten behaftet. Auch sind die absoluten Größen der Tragfähigkeitslücken nicht sehr aussagekräftig; sie reagieren sehr sensitiv auf Annahmen über die Wachstumsrate und den Zinssatz. In weitaus geringerem Maße gilt dies jedoch für die relative Änderung der Tragfähigkeitslücken als Folge von Politikmaßnahmen. Sie erlauben deshalb eine einigermaßen verlässliche Einschätzung und vergleichende Beurteilung der Wirksamkeit alternativer Reformoptionen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die gebotene Vorsicht bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken ist jedoch kein Grund, auf derartige Berechnungen zu verzichten. Es ist in jedem Fall besser, eine ungefähre Vorstellung von den auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Belastungen zu haben, als aus lauter Skrupeln überhaupt nichts zu sagen und damit die Notwendigkeit eines politischen Gegensteuerns zu ignorieren.

Tragfähigkeitslücken zeigen einen unabweisbaren finanz- oder sozialpolitischen Handlungsbedarf an. Irgendwelche Gerechtigkeitsurteile, intergenerative oder intragenerative, sind damit nicht verbunden. Sie werden erst im Zusammenhang mit konkreten Maßnahmen zur Schließung oder Reduzierung der Tragfähigkeitslücke relevant. Wie die Lasten zur Beseitigung einer nicht tragfähigen Finanzpolitik auf unterschiedliche Haushaltsgruppen oder auf gegenwärtige und zukünftige Generationen verteilt werden, muss letztlich politisch entschieden werden. Die Wissenschaft kann nur die durch bestimmte Maßnahmen hervorgerufenen Verteilungseffekte aufzeigen. Vom Anspruch her bescheidener ist es, wenn man sich auf die Berechnung von relativen Veränderungen der Tragfähigkeitslücken beschränkt. Man kann dann immer noch Aussagen über die Entwicklung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen machen, ohne jedoch implizite oder explizite Gerechtigkeitsurteile treffen zu müssen. Politik und Öffentlichkeit gewinnen so einen Eindruck vom Ausmaß der Konsolidierungsnotwendigkeit und von den Konsolidierungserfolgen bestimmter Maßnahmen.

Zur Illustration wurden die Änderungen der Tragfähigkeitslücke aufgrund einer schrittweisen Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre sowie einer Modifikation der aktuellen Rentenformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor untersucht. Beide Maßnahmen wurden von der Rürup-Kommission vorgeschlagen. Im Ergebnis bewirken beide Reformvorschläge, dass die Tragfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherung wesentlich erhöht wird. Die Berechnungen zeigen aber auch, dass diese Reformschritte zwar notwendig, aber nicht hinreichend sind. Sie müssen ergänzt werden durch weiter gehende Konsolidierungsmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten.

IV. Haushaltskonsolidierung: Strategien und Optionen

Das Wichtigste in Kürze

(1) Haushaltskonsolidierung sollte der Realisierung langfristiger Ziele dienen.

(2) Konsolidierungen durch Ausgabenkürzungen sind erfahrungsgemäß nachhaltiger als solche über Einnahmeerhöhungen. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung benötigt kein günstiges konjunkturelles Umfeld.

(3) Der Abbau von Steuervergünstigungen zur Finanzierung von Tarifsenkungen hat positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Eine Rückführung von Steuervergünstigungen ist aber auch zu Konsolidierungszwecken angebracht.

(4) Ein gezielter, kriteriengeleiteter Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist der Rasenmähermethode überlegen.

(5) Das Volumen der hier vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen und Rücknahmen von Steuererleichterungen beläuft sich nach Auslaufen dieser Maßnahmen auf über 25 Mrd Euro pro Jahr. Nicht berücksichtigt sind dabei Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich; ihr Abbau muss in eine Reform der Unternehmensbesteuerung integriert werden.

(6) Das Ehegattensplitting ist keine Steuervergünstigung. Die Entfernungspauschale ist nicht generell eine Steuervergünstigung; daher ist eine Kürzung vertretbar.

455. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Defizitentwicklung, der Vorgabe des Stabilitäts- und Wachstumspakts, auf mittlere Frist eine ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen, und der in längerfristiger Betrachtung festgestellten Tragfähigkeitslücke ist eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unabweisbar. Die vielfach anzutreffende Vorstellung, dass über ein höheres Wirtschaftswachstum allein eine den Anforderungen der Zukunft gerecht werdende Lage der Staatsfinanzen erreicht werden könne, ist unrealistisch. Ein einfaches Beispiel mag dies verdeutlichen: Um ausgehend von den Zinslasten, Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte des Jahres 2002, auch nur eine Stabilisierung der ausgewiesenen Schuldenstandsquote in den kommenden 30 Jahren zu erreichen, müsste die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts jährlich über 6 vH betragen. Hierbei ist der in der demographischen Entwicklung angelegte Druck auf die Ausgaben der kommenden Jahrzehnte, der bei einer unveränderten Politik entstehen wird, noch nicht berücksichtigt. Realistischerweise wird also ein höheres Wirtschaftswachstum für sich genommen die Probleme der

öffentlichen Haushalte nicht lösen können. Gleichwohl bleibt, neben anderen Gründen, gerade auch aus finanzpolitischer Sicht die Stärkung des gegenwärtig niedrigen Potentialwachstums eine der zentralen wirtschaftspolitischen Aufgaben. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich mit den Ursachen und mit geeigneten Therapievorschlägen der deutschen Wachstumsschwäche beschäftigt (JG 2002 Ziffern 332 ff.).

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Monaten auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherung zahlreiche Reformmaßnahmen in Gesetzentwürfen konkretisiert, die durchaus geeignet sind, die Aussichten für ein dauerhaft günstigeres Wachstum zu verbessern. Diese Vorhaben sollten bei entsprechender legislativer Umsetzung in den nächsten Jahren eine Entlastungswirkung für die öffentlichen Haushalte entfalten. Die derzeit zu beobachtende politische Aufgeschlossenheit gegenüber Reformen gilt es zu bewahren. Mit Blick auf die in der demographischen Entwicklung angelegten Probleme der steigenden impliziten Verschuldung ist vor allem eine Rentenreform notwendig, die die zukünftigen impliziten Lasten des Umlagesystems zurückführt. In diesem Zusammenhang ist der Aufschub einer Entscheidung über die Verlängerung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre zu bedauern (Ziffern 354).

Über die Ausgabenkorrekturen in den Systemen der Sozialen Sicherung hinaus hat die Bundesregierung ein umfangreiches steuerliches Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das bei vollständiger Umsetzung für die Gebietskörperschaften geschätzte Einnahmeverbesserungen ab dem Jahr 2005 in einer Größenordnung von über 17 Mrd Euro zur Folge haben soll (einschließlich Hartz IV). Im kommenden Jahr wird trotz der geplanten Einsparungen durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform voraussichtlich eine Mindereinnahme von annähernd 4 Mrd Euro zu verzeichnen sein (Tabelle 57, Seite 303).

Der mittelfristige Einspareffekt dieser Maßnahmen ist jedoch angesichts des Konsolidierungsbedarfs nicht ausreichend: Zusätzliche beherzte Anstrengungen sind erforderlich, um die öffentlichen Haushalte in Deutschland wieder in Ordnung zu bringen. Allein die Zielvorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts verlangt bei einem konjunkturbereinigten Defizit im Jahr 2003 von 3½ vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt Konsolidierungsanstrengungen von über 50 Mrd Euro, dies entspricht etwa 5 vH der Gesamtausgaben des Jahres 2003. Ein Konsolidierungsprogramm dieses Ausmaßes wird nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums zu realisieren sein. Notwendig ist daher eine auf Dauer angelegte, überzeugende Konsolidierungsstrategie. Es gilt die Einsicht in die Notwendigkeit staatlicher Sparmaßnahmen zu stärken. Eine solche breite Grundüberzeugung auf Seiten der Unternehmen und Haushalte ist aber unverzichtbar, da Konsolidierung immer bedeutet, gegen den Widerstand organisierter gruppenspezifischer Eigeninteressen überkommene Besitzstände zu beseitigen.

Gegenwärtig scheint die Ausgangslage zur Formulierung und Durchsetzung einer solchen Konsolidierungsstrategie günstig. Die anhaltende wirtschaftliche Schwächephase hat die Erkenntnis verstärkt, dass ohne tiefgreifende Reformen keine dauerhafte Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden kann; dabei muss klar sein, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht nach dem Sankt Florians-Prinzip vonstatten gehen kann.

Grundsätzliche Fragen zur Konsolidierungsstrategie

Konsolidierung über die Einnahme- oder die Ausgabenseite?

456. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erfordert eine Verbesserung der Primärsaldenposition, also der Differenz zwischen den staatlichen Einnahmen und den Ausgaben ohne Zinsaufwendungen für die aufgelaufenen Schulden. Eine Erhöhung der Primärsaldenquote lässt sich über Einnahmesteigerungen, über Ausgabensenkungen oder über eine Kombination dieser beiden Strategien erreichen. Rechnerisch sind Einnahmeerhöhungen und Ausgabenreduzierungen gleichermaßen geeignet, eine dauerhafte Verbesserung der Lage der öffentlichen Haushalte zu erzeugen. Aus ökonomischer Sicht sprechen jedoch gute Gründe dafür, eher den Weg über eine Rückführung der Ausgaben als den über eine Erhöhung der Einnahmen zu gehen: Zum einen lässt sich empirisch belegen, dass – ausgehend von dem in den Ländern der Europäischen Währungsunion erreichten Niveau der Staatstätigkeit – geringere Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum eher fördern, wohingegen höhere Einnahmen in der Tendenz negativ wirken (Ziffern 816 ff. und JG 2002 Ziffern 606 f.). Zum anderen kommen aktuelle Studien zu dem wichtigen Ergebnis, dass Konsolidierungen, die auf der Ausgabenseite ansetzen, die Situation der Staatsfinanzen dauerhafter verbessern als Konsolidierungen, die stärker über eine Erhöhung der Einnahmeseite durchgeführt werden.

Eine entsprechende Analyse der Konsolidierungsbemühungen in den Ländern der Europäischen Währungsunion für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 zeigt, dass erfolgreiche Konsolidierungen die Gesamtausgabenquote reduzierten (Ziffer 807). Konsolidierungsmaßnahmen gelten dabei dann als erfolgreich, wenn es nach ihrem Abschluss in den folgenden drei Jahren zu keiner Verschlechterung der konjunkturbereinigten Primärsaldenposition kam. Konsolidierungen, nach denen es nicht gelang, die Primärsaldenposition auf dem niedrigeren Niveau nach Ende der Konsolidierungsphase zu stabilisieren, und die somit erfolglos waren, sind demgegenüber während der Konsolidierungsphasen durch eine Erhöhung der Ausgabenquote bei gleichzeitigem deutlichen Anstieg der Einnahmequote gekennzeichnet.

457. Die Tatsache, dass einnahmeseitige Konsolidierungen seltener von einem dauerhaftem Erfolg gekrönt sind, bedarf mit Blick auf die aktuelle Diskussion über den Abbau von Steuervergünstigungen einiger qualifizierender Anmerkungen: Die Einnahmeseite in Form von Steuern wird in der eigenen und in anderen Studien mangels geeigneterer Indikatoren im Länderquerschnitt

und über einen längeren Betrachtungszeitraum über die Steuerquoten erfasst. Diese sind jedoch für die Effizienzwirkungen des Steuersystems nicht sehr aussagekräftig (Ziffer 528). Die Datenlage ermöglicht allerdings nicht, die Erhöhung der Steuerquote im Konsolidierungsprozess in diejenigen Einnahmezuwächse zu zerlegen, die sich aufgrund einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, beispielsweise durch den Abbau von Steuervergünstigungen bei unveränderten Sätzen ergeben und Einnahmeerhöhungen, die aus der Anhebung von Steuersätzen resultieren.

Eine Einnahmeerhöhung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – zum Beispiel durch einen Abbau von Steuervergünstigungen – ist aber unter Wachstums- und Effizienzgesichtspunkten einer Steuersatzerhöhung nicht äquivalent, sondern in den meisten Fällen überlegen. Deshalb ist auch der immer wieder vorgebrachte Einwand unzutreffend, dass eine durch den Abbau von Steuervergünstigungen finanzierte Steuersatzsenkung nichts bringe, weil dem Bürger erst das Geld aus der linken Tasche gezogen werde (mittels Abbau von Steuervergünstigungen), das ihm dann in die rechte Tasche (über Steuersatzsenkungen) gesteckt werde. Richtig ist daran, dass eine Beseitigung von Steuervergünstigungen für den Steuerpflichtigen eine Verminderung des verfügbaren Einkommens bedeutet und eine Steuersatzsenkung sein verfügbares Einkommen erhöht. Änderungen der Steuersätze rufen aber neben diesen primären Einkommenseffekten noch weitere Einkommenswirkungen hervor, weil sie – anders als die meisten Steuervergünstigungen – auch die relativen Preise ändern: Wenn die Steuersätze auf ein bestimmtes Gut oder einen Produktionsfaktor sinken, werden dieses Gut oder dieser Faktor im Vergleich zu anderen Gütern oder Faktoren relativ billiger, bei einer Erhöhung des Steuersatzes relativ teurer. Mit diesen relativen Preiseffekten sind zusätzliche, das heißt über die primären Einkommenseffekte hinausgehende Wohlfahrtseffekte und Einkommenswirkungen verbunden. Dies sind die so genannten Zusatzlasten der Besteuerung. Amerikanische Untersuchungen ermitteln für diese Zusatzlasten Werte von bis zu 40 vH der Steuerzahlung. Für Deutschland kann von vergleichbaren Größenordnungen ausgegangen werden (JG 2002 Ziffer 379). Zusatzlasten gehen mit Steuersatzänderungen einher, in der Regel aber nicht mit einer Änderung der Steuerbemessungsgrundlage. Dies bedeutet dann, dass eine Steuersatzsenkung, die den Bürger um 100 Euro entlastet, für diesen im genannten Fall tatsächlich bis zu 140 Euro wert ist; der Abbau einer Steuervergünstigung, der den Bürger mit 100 Euro belastet, stellt für ihn dagegen auch nur einen Verlust von 100 Euro dar. In der Summe kann er sich also durch eine Steuersatzsenkung bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Verbreiterung der Bemessungsgrundlage über einen Abbau von Steuervergünstigungen wohlfahrtsmäßig verbessern, im Beispiel um bis zu 40 Euro. Was hier anhand eines einzelnen Steuerpflichtigen erläutert wurde, gilt mutatis mutandis auch in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung. Deshalb tritt der Sachverständigenrat auch immer wieder für eine Strategie der Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger, aufkommensneutraler Verbreiterung der Bemessungsgrundlage („tax-cut-cum-base-broadening“) ein (Ziffer 582 und JG 2002 Ziffer 37).

Nicht überzeugend ist auch das häufig vertretene Argument, dass ein Abbau von Steuervergünstigungen, egal ob zur Finanzierung von Steuersatzsenkungen oder als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, prinzipiell abzulehnen sei, weil dies auf eine Steuererhöhung hinauslaufe und eine Ausgabenkürzung deshalb in jedem Fall vorzuziehen sei. Gegen diese Sichtweise spricht schon, dass die Unterscheidung zwischen Steuervergünstigungen und staatlichen Ausgaben oft nicht so eindeutig ist, wie es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat. So wird beispielsweise die Eigenheimzulage in der Finanzstatistik über den Abzug vom Steueraufkommen auf der Einnahmeseite erfasst, wohingegen die gleiche Transaktion in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Ausgabe gebucht wird. Ebenso werden das Kindergeld und die Investitionszulage in der Finanzstatistik auf der Einnahmeseite als Abzugsposten berücksichtigt (Ziffer 274). Eine Reduzierung dieser Zahlungen schlägt sich damit als Erhöhung der Einnahmen nieder; wären diese Begünstigungen hingegen auf der Ausgabenseite erfasst worden, würde sich ihre Beseitigung als Ausgabenkürzung darstellen. Ökonomisch ist beides aber äquivalent. Generell können ein Abbau von Steuervergünstigungen und die Kürzung von Ausgaben bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung auf dasselbe hinauslaufen. Ein Abbau von Steuervergünstigungen entzieht den Bürgern Einkommen, eine Reduzierung von Transferausgaben aber auch. Wenn in beiden Fällen keine Zusatzlasten auftreten, ist es aus Sicht des Steuerpflichtigen gleichgültig, warum er 100 Euro weniger in der Tasche hat. Wenn der Abbau von Steuervergünstigungen einerseits, die Kürzung von Ausgaben andererseits unterschiedliche Personen treffen, treten zwar Verteilungseffekte auf, in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung sind die Ergebnisse aber wiederum weitgehend äquivalent.

Aus diesen Überlegungen folgt zweierlei: Zum einen ist es nicht zuletzt aufgrund der teilweise arbiträren Abgrenzung zwischen Ausgaben und Steuervergünstigungen zu begrüßen, dass die Bundesregierung laut Kabinettsbeschluss vom 1. Oktober dieses Jahres beabsichtigt, bestehende Steuervergünstigungen so weit wie möglich in Finanzhilfen zu überführen und neue Subventionstatbestände grundsätzlich nur noch in Form von Finanzhilfen zu gewähren. Zum anderen sollte der Abbau von Steuervergünstigungen wegen seiner weitgehenden gesamtwirtschaftlichen Äquivalenz zu Ausgabenkürzungen nicht länger als sinnvolles Mittel auch zur Haushaltskonsolidierung tabuisiert werden. Aus politökonomischen Gründen kann es allerdings sinnvoll sein, die Rückführung staatlicher Ausgaben vorrangig für die Haushaltskonsolidierung einzusetzen und den Abbau von Steuervergünstigungen zur Finanzierung von Steuersatzsenkungen. Die betroffenen Unternehmen und Konsumenten dürften dem Abbau von Steuervergünstigungen vermutlich weniger Widerstand entgegensetzen, wenn sie im Gegenzug durch Steuersatzsenkungen entlastet werden. Prinzipiell eignet sich ein Abbau von Steuervergünstigungen aber ebenso gut zur Haushaltskonsolidierung wie eine Kürzung von Ausgaben.

Konsolidierungen nur in einem günstigen konjunkturellen Umfeld?

458. Die Beobachtung, dass aufgrund der inzwischen dreijährigen wirtschaftlichen Stagnationsphase in der Öffentlichkeit die grundsätzliche Bereitschaft zur Beseitigung finanzwirksamer Begünstigungen gestiegen zu sein scheint, erleichtert die Durchsetzung staatlicher Sparmaßnahmen. Gleichzeitig aber bringt das schwache wirtschaftliche Umfeld ein Problem für die Konsolidierung mit sich: Die Rückführung staatlicher Ausgaben wirkt für sich genommen im Kreislauf der Gesamtwirtschaft kontraktiv, mit der möglichen Folge einer zusätzlichen Verschlechterung der konjunkturellen Situation. Dieses Argument ist ernst zu nehmen und zwar umso mehr, als die verfügbare empirische Evidenz in der Regel eine solche keynesianische Sicht der Wirkungen einer Veränderung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen stützt (Ziffer 815). Dies legt nahe, aus Gründen der konjunkturellen Stabilisierung Konsolidierungsschritte nicht in einem schwachen gesamtwirtschaftlichen Umfeld zu beginnen, sondern diskretionäre Sparmaßnahmen in konjunkturellen Aufschwungphasen, besser noch in Boomphasen durchzuführen. Gegen den Erfolg einer solchen, prinzipiell sinnvollen Strategie sprechen allerdings neben politökonomischen Argumenten auch einige empirische Befunde: In konjunkturell guten Zeiten unterbleiben oft die notwendigen Anstrengungen, da Sparmaßnahmen eher unpopulär sind und ein positives wirtschaftliches Umfeld die tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse überdeckt. Dies lässt sich exemplarisch anhand der Entwicklung in den Jahren 1999 und 2000 beobachten, als bei recht hohen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts in allen Staaten des europäischen Währungsraums die unbereinigten Defizitquoten zurückgingen. Gleichzeitig stiegen in einer ganzen Reihe von Ländern jedoch die konjunkturbereinigten Defizite noch an beziehungsweise gingen die konjunkturbereinigten Überschüsse zurück. Für die großen Länder in der Währungsunion ist diese Form einer prozyklischen Finanzpolitik kein Einzelfall, sondern über weite Teile seit Anfang der siebziger Jahre durchaus typisch (Ziffer 799).

Das Problem, eine Konsolidierung in konjunkturell guten Zeiten durchzusetzen, besteht in einem fiskalisch eng verflochtenen föderalen System, wie es sich in Deutschland herausgebildet hat, vermutlich in stärkerem Maße als in zentralisierten politischen Systemen: Der „kooperative Föderalismus“ bundesdeutscher Prägung eröffnet bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten im Deutschen Bundestag und im Bundesrat der jeweiligen (großen) Oppositionspartei im Deutschen Bundestag eine zusätzliche Möglichkeit, über den Bundesrat die Gesetzgebung zu beeinflussen. Zudem erhält gerade über diesen Einfluss der Länder jede Landtagswahl eine bundespolitische Bedeutung, so dass selbst innerhalb einer Legislaturperiode auf Bundesebene ein „permanenter Wahlkampf“ die politische Auseinandersetzung bestimmen kann. In einem solchen Umfeld sind politisch unpopuläre Maßnahmen generell nicht einfach umzusetzen, noch schwieriger wird dies aber in einem wirtschaftlich günstigen Umfeld, in dem vordergründig ein Konsolidierungszwang entfällt.

459. Ungeachtet dieser politökonomischen Argumente, eine Konsolidierung nicht nur in konjunkturell günstigen Phasen zu beginnen, bedarf aber auch der Befund, dass eine Verringerung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Einnahmen grundsätzlich negative gesamtwirtschaftliche Folgen haben muss, einer gewissen Relativierung. In den vergangenen Jahren machte nämlich eine Reihe von Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion die Erfahrung, dass auch quantitativ bemerkenswerte Konsolidierungsmaßnahmen durchaus mit einer besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einhergingen. Und dies war sogar der Fall, wenn die Verbesserung der staatlichen Primärsalden in einem wirtschaftlich noch schwachen Umfeld begonnen wurde. Diese so genannten nicht-keynesianischen Effekte der Finanzpolitik – das heißt positive Wirkungen einer in einer konjunkturellen Schwächephase vom Prinzip her prozyklischen Politik – lassen sich vor dem Hintergrund eines als desolat angesehenen Zustands der Staatsfinanzen über die Rolle der Erwartungen der Haushalte und Unternehmen erklären. Wird die finanzwirtschaftliche Situation von den Verbrauchern und Investoren als schlecht und nicht tragfähig angesehen, weil beispielsweise die Schuldenstände oder die Staatsausgaben bereits ein sehr hohes Niveau erreicht haben, dann kann es sein, dass eine Verringerung der Staatsausgaben in der Gegenwart sogar zu höherem Konsum und höheren Investitionen führt. Rationale Verbraucher wissen nämlich, dass, wenn heute nicht konsolidiert wird, in der Zukunft um so drastischere Anpassungen erforderlich sind. Die Einkommenseinbußen bei Konsolidierung in der Gegenwart können dann durch höhere Einkommenserwartungen durch die vermiedene Konsolidierung in der Zukunft überkompensiert werden, so dass sie wegen der jetzt vorgenommenen Konsolidierung mehr konsumieren und investieren.

Die empirische Analyse der Konsolidierungserfahrungen in den Ländern der Europäischen Währungsunion zeigt, dass derartige nicht-keynesianische Effekte nicht nur modelltheoretisch möglich sind, sondern durchaus auch von empirischer Relevanz sein können. In den Ländern, in denen sich in den vergangenen 30 Jahren Phasen einer merklichen Konsolidierung beobachten ließen, kam es in der Regel während und nach den Konsolidierungszeiträumen nicht zu dem mit einer solchen restriktiven Ausrichtung der Finanzpolitik zu befürchtenden Verschlechterung wichtiger makroökonomischer Größen. Diese Resultate lassen sich auch nicht einfach damit erklären, dass die Konsolidierungen in einem ohnehin positiven Umfeld eingeleitet wurden; denn den fiskalischen Anpassungen ging unmittelbar eine gedämpfte Entwicklung der Zuwächse im Bruttoinlandsprodukt, im privaten Konsum und bei den Ausrüstungsinvestitionen voraus.

460. In der öffentlichen Diskussion wird gegen staatliche Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere gegen den Abbau von Finanzhilfen und Subventionen, regelmäßig auf die angeblich daraus folgenden negativen

Beschäftigungseffekte verwiesen. So wurde gegen die Erhöhung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Schnittblumen mit dem drohenden Verlust von Arbeitsplätzen im Floristengewerbe argumentiert, und im Falle einer Kürzung der Eigenheimzulage wurde die Zahl von etwa 100 000 weniger Beschäftigten im Baugewerbe genannt. Ungeachtet der Tatsache, dass solche Zahlen von den Betroffenen selbst in die Diskussion gebracht werden, so dass eine gewisse Skepsis gegenüber den behaupteten Größenordnungen berechtigt ist, enthalten die Argumente einen wahren Kern: Dort, wo Begünstigungen entfallen, ist auch mit einem Verlust an Arbeitsplätzen zu rechnen. Dieser Abbau von Arbeitsplätzen wird nicht 100 000 Beschäftigte im Fall einer Abschaffung der Eigenheimzulage treffen. Denn für die Analyse dieser Beschäftigungswirkungen kommt es allein auf diejenigen Eigenheimerwerber an, die ohne Zulage kein Wohneigentum erwerben, mit Zulage aber wohl. Dies dürfte jedoch nur für vergleichsweise wenige Bauherren oder Käufer zutreffen. Dass es aber trotzdem zu Arbeitsplatzverlusten im Baugewerbe kommt, ist anzunehmen. Für die Frage der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte greift eine solche Partialbetrachtung allerdings zu kurz. Wenn die Rückführung der Eigenheimzulage mit einer Senkung der Steuersätze einhergeht, wie im Haushaltsbegleitgesetz 2004 zur teilweisen Finanzierung des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform vorgesehen, ergeben sich über die Steuersatzsenkungen positive Rückwirkungen auf die übrigen Wirtschaftsbereiche. Dort werden in der Folge neue Arbeitsplätze entstehen. Das Problem ist, dass den unmittelbar sichtbaren Beschäftigungsverlusten in der Bauwirtschaft über die gesamte Volkswirtschaft verteilte, den Steuersatzsenkungen nicht unmittelbar zurechenbare Beschäftigungsgewinne gegenüberstehen. Von vornherein lässt sich auch gar nicht sagen, wo die zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen werden; Marktwirtschaft funktioniert als Entdeckungsverfahren, nicht aber über Einsatzpläne. Umgekehrt weiß man sehr wohl, dass speziell die Bauwirtschaft von Arbeitsplatzverlusten betroffen ist. Dies macht es so schwer, Konsolidierungen politisch durchzusetzen beziehungsweise erleichtert es den Besitzstandswahrern, ihre Privilegien zu verteidigen. Eine analoge Argumentation gilt im Übrigen auch für den Fall, dass die Rückführung von Steuervergünstigungen, Finanzhilfen oder anderen staatlichen Ausgaben zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung erfolgt.

In dieser Hinsicht gibt es im Übrigen Gemeinsamkeiten zwischen Deregulierungsmaßnahmen und dem Abbau von Subventionen: Auch in Bereichen, in denen in den vergangenen Jahren vormals geschützte staatliche Monopolunternehmen in den Wettbewerb entlassen wurden, gab es im Vorfeld Befürchtungen drohender Arbeitsplatzverluste. Übersehen wurde aber regelmäßig, dass mit den neu in den Markt tretenden Unternehmen auch neue Beschäftigung geschaffen wurde, die nicht selten die Arbeitsplatzverluste der ehemaligen „Platzhirsche“ mehr als wettmachen konnten. Der Telekommunikationsbereich ist hier sicherlich das augenfälligste Beispiel.

Wie soll konsolidiert werden?

461. Aus den vorliegenden Befunden zu den gesamtwirtschaftlichen Konsolidierungswirkungen lässt sich zwar nicht zwingend ableiten oder belegen, dass ehrgeizige Konsolidierungsanstrengungen immer auch bereits in der kurzen Frist zu positiven gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen führen. Kausalitätsaussagen sind aus deskriptiven Ländervergleichen ohnehin kaum abzuleiten. Und noch schwieriger ist es, die Frage zu beantworten, ob in einem konkreten Fall ex ante die berechtigte Hoffnung besteht, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen langfristigen Konsolidierungserfordernissen und kurzfristigen konjunkturellen Auswirkungen auflöst. Die empirischen Beobachtungen in der Europäischen Währungsunion zeigen allerdings, dass in der Mehrzahl der Fälle, in denen eine ambitionierte Konsolidierungsstrategie in einem konjunkturell schwächeren Umfeld begonnen wurde, diese finanzpolitische Restriktionsphase nicht nur keine schwerwiegenden negativen gesamtwirtschaftliche Folgen hatte, sondern positive Impulse bewirkte. In empirischen Studien zu Konsolidierungsperioden wird gerade die Beherztheit des eingeleiteten Konsolidierungskurses als entscheidendes Kriterium für die positiven konjunkturellen Effekte identifiziert.

Gleichwohl gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass staatliche Sparmaßnahmen – unabhängig vom konjunkturellen Umfeld – auch darauf Rücksicht nehmen müssen, dass Haushalte und Unternehmen ihre Entscheidungen im Vertrauen auf die geltenden institutionellen Rahmenbedingungen getroffen haben. Eine Konsolidierung, deren Erfolg zentral von dem Vertrauen der Haushalte und Unternehmen in ihre Glaubwürdigkeit und Dauer abhängt, sollte nicht in einem kurzfristigen Kraftakt geltende Rahmenbedingungen mit einem Federstrich beseitigen, ohne dass sich die Betroffenen darauf einstellen können.

462. Damit ist noch nicht abschließend die Frage beantwortet, in welcher Weise denn vom Grundsatz her konsolidiert werden soll. Klar sollte sein, eher auf der Ausgabenseite anzusetzen, gleichzeitig aber auf der Einnahmeseite den Weg über einen Abbau nicht begründbarer oder verzerrender Begünstigungen einzuschlagen. Damit bleibt aber immer noch unbestimmt, wie die einzelnen Positionen beider Budgetseiten in einer Konsolidierungsstrategie angegangen werden sollten. Hier stehen sich zwei Strategien gegenüber: die zielgerichtete, selektive Kürzung und die derzeit propagierte so genannte „Rasenmähermethode“, bei der alle Subventionen gleichmäßig, zum Beispiel um einen einheitlichen, mehr oder weniger hohen Prozentsatz, gekürzt werden. (Da ein Rasenmäher die Grashalme aber nicht gleichmäßig kürzt, sondern auf eine vorgegebene Länge abschneidet, ist die Bezeichnung im Übrigen nicht ganz zutreffend.) Bei der Strategie der selektiven, das heißt zielgerichteten und kriteriengeleiteten Kürzung werden dagegen bestimmte Subventionstatbestände ausgewählt und dann in begründeten Fällen gekürzt beziehungsweise ganz beseitigt. Aus ökonomischem Blickwinkel ist die Frage nach der richtigen Kürzungsstrategie leicht

zu beantworten: Subventionen müssen selektiv gekürzt werden und zuerst und am stärksten dort, wo sie die größten nachteiligen Wohlfahrtseffekte hervorrufen. Die Rasenmähermethode unterscheidet dagegen nicht nach den allokativen Wirkungen einer Maßnahme und muss deshalb unter Effizienzgesichtspunkten schlechtere Ergebnisse erzeugen. Denn es werden hierbei Maßnahmen, die größte Verzerrungen verursachen, in gleichem Ausmaß zurückgenommen wie Maßnahmen, die nur geringe oder keine Verzerrungen bewirken. Es kann sogar dazu kommen, dass Subventionstatbestände, die allokative Verbesserungen hervorrufen (zum Beispiel wenn wie im Fall der Förderung von Grundlagenforschung positive externe Effekte internalisiert werden), effizienzschädigend reduziert werden. Für die Rasenmähermethode können allerdings politökonomische Gründe vorgebracht werden: Nur wenn alle von den Kürzungen im gleichen Ausmaß getroffen werden und es in diesem Sinne zu einer „fairen“ Verteilung der Kürzungslasten kommt, sind Subventionskürzungen politisch überhaupt durchsetzbar. Da grundsätzlich alle Vergünstigungen abgebaut werden, führt bei einem gegebenen angestrebten Kürzungsvolumen die Rasenmähermethode zudem dazu, dass die prozentuale Kürzung – wie bei den jüngst veröffentlichten Vorschlägen der Ministerpräsidenten Hessens und Nordrhein-Westfalens (Koch-Steinbrück-Vorschläge) – eher gering ausfällt, weshalb die Interessengruppen einer solchen Kürzung mit Blick auf eine ansonsten eventuell drohende vollständige Beseitigung der Vergünstigung leichter zustimmen können.

463. Die Koch-Steinbrück-Vorschläge zeigen aber, dass auch die Rasenmähermethode in reiner Form politisch nicht durchsetzbar ist. Denn auch hier sind die Kürzungen selektiv, da nur ein Teil der als Subventionen identifizierten Tatbestände beschnitten werden soll. Bei dieser Selektion spielten aber Effizienzgesichtspunkte so gut wie keine Rolle, so dass positive allokative Wirkungen eher zufällig sind. Auch verteilen sich die Belastungen bei diesem Vorgehen ungleich auf die einzelnen Bundesländer beziehungsweise deren Bürger, was eine Zustimmung im Bundesrat erschweren dürfte. Politökonomische Argumente mögen für die Rasenmähermethode sprechen, bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch in der politischen Durchsetzung ähnliche Probleme wie bei selektiven Kürzungen. Mit Blick auf die ökonomische Sinnhaftigkeit sollte deshalb die selektive, zielgerichtete Kürzungsstrategie bevorzugt werden.

Die vielfache Mischfinanzierung von einzelnen Finanzhilfen und die Tatsache, dass Steuervergünstigungen häufig die Steuereinnahmen aller föderalen Ebenen betreffen, erhöhen die Intransparenz und führen dazu, dass die Abschaffung dieser Subventionen schwierig ist. Hier berühren sich die Probleme der finanzpolitischen Konsolidierung und die Finanzverfassung im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik. Der Sachverständigenrat hat sich diesbezüglich wiederholt für eine Reform der geltenden Finanzverfassung ausgesprochen, deren Kernelemente neben der Gewährung von mehr Steuerautonomie für die Bundesländer den Abbau der Mischfinanzierungstatbestände, die Rückführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz sowie die Neuregelung der konkurrierenden Gesetzgebung umfassen sollte (JG 2002 Ziffer 398). Eine Beseitigung der Mischfinanzierungstatbestände und eine Gewährung von Vergünstigungen grundsätzlich nur noch als Finanzhilfen könnte die staatlichen Maßnahmen transparenter gestalten und eine mögliche Abschaffung der Subventionstatbestände erleichtern.

Mögliche Ansatzpunkte einer konkreten Konsolidierungsstrategie

464. In den zurückliegenden Monaten hat sich das Diskussionsklima in der Öffentlichkeit und auch in der Politik grundlegend geändert. War noch bis vor kurzem jede Diskussion über Konsolidierung von dem Motto „abstrakt ja, aber konkret nein“ geprägt, so ist inzwischen fast das Gegenteil der Fall. Es scheint ein Wettbewerb eingesetzt zu haben, bei dem sich die Akteure mit hoher Taktfrequenz in ihren jeweiligen Kürzungsvorschlägen überbieten. Hieran will sich der Sachverständigenrat nicht beteiligen, zumal für den Teilbereich der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen mit den Vorschlägen der Ministerpräsidenten Hessens und Nordrhein-Westfalens eine sehr ausführliche Dokumentation der potentiell kürzbaren Sachverhalte vorgelegt wurde. Woran es allerdings in der öffentlichen Debatte regelmäßig mangelt, das ist – jenseits der Einsparpotentiale – eine nachvollziehbare ökonomische Begründung der jeweiligen Vorschläge.

Man darf – begründet – davon ausgehen, dass der Marktprozess tendenziell zu alloktiv guten und vernünftigen Ergebnissen führt. Dennoch sind Subventionen in Form von Finanzhilfen oder in Form von Steuererleichterungen in Grenzen ein legitimes Instrument der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik zur gezielten Förderung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten (so möglicherweise im Rahmen einer strategischen Handelspolitik oder der Grundlagenforschung), zur Abfederung von Härten bei sektoralen Wandlungsprozessen, zur Internalisierung von externen Effekten oder zur Einkommensumverteilung. Nicht selten werden Subventionen aber auch zum Zwecke eines politischen Kompromisses oder zur Konfliktminimierung gewährt.

Die Vermutung der allokativen Überlegenheit ungestörter Marktprozesse wie auch die zu beobachtende Tendenz, dass ein einmal implementiertes Subventionsprogramm unter dem Druck der Begünstigten oder deren politischen Vertreter die Tendenz hat, länger als notwendig zu bestehen und sich sogar noch auszuweiten, macht es erforderlich, regelmäßig und nicht nur aufgrund von Konsolidierungszwängen zu prüfen, ob

– das mit der Fördermaßnahme angestrebte Ziel (noch) begründet ist,

– die Art der Förderung geeignet ist, den intendierten Zweck zu erreichen und ob

– nicht ein besser geeignetes, anderes Instrument zur Realisierung dieses Ziels zur Verfügung steht.

Sinnvollerweise sollten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen deshalb von vornherein nur befristet gewährt werden. Nach Ablauf der Frist wären dann nicht diejenigen, die die Subvention abschaffen, in der Begründungspflicht, sondern diejenigen, die sie beibehalten wollen. Vor diesem Hintergrund ist die Erklärung des Bundeskabinetts zu begrüßen, dass neue und bestehende Finanzhilfen gesetzlich befristet und degressiv ausgestaltet sein müssen. Auch wenn sich verteilungspolitische Begründungen von Subventionstatbeständen regelmäßig einer bewertenden wissenschaftlichen Analyse entziehen, so ist dennoch zu fordern, diese Erwägungen explizit zu machen, zumal bestehende Staatseingriffe über Subventionen in aller Regel wegen ihrer verzerrenden Wirkung nicht der geeignete Weg sind, wie auch immer begründete Verteilungsnormen durchzusetzen.

465. Zur ökonomischen Beurteilung staatlicher Maßnahmen – dies gilt gleichermaßen für Finanzhilfen wie für Steuervergünstigungen – müssen zunächst deren allokative Wirkungen betrachtet werden. Eine Maßnahme sollte grundsätzlich die Individualentscheidungen so wenig wie möglich verzerren oder aber bestehende „Effizienzdefizite“ (zum Beispiel externe Effekte) beseitigen. Von einer effizienzmindernden und damit Beschäftigung und Wachstum beeinträchtigenden Verzerrung staatlicher Eingriffe spricht man üblicherweise dann, wenn die Entscheidung eines Individuums aufgrund eines staatlichen Eingriffs, zum Beispiel einer steuerlichen Maßnahme, über den primären Einkommensentzug hinaus verzerrt wird, kurz: wenn Zusatzlasten auftreten. Ein Problem besteht freilich darin, dass man nicht immer sicher sein kann, dass durch die Beseitigung einer Verzerrung nicht unerwünschte Verzerrungswirkungen anderer Maßnahmen wirkmächtiger werden, wie dies im Zusammenspiel der Förderinstrumente im Wohnungsbau der Fall ist (Ziffer 470). In einer Welt, in der regelmäßig nicht nur eine, sondern mehrere politisch bedingte Verzerrungen vorliegen, lässt es sich aber nicht immer sicher sagen, ob die Abschaffung einer verzerrenden Maßnahme wirklich effizienzerhöhend und damit wohlfahrtssteigernd wirkt oder ob nicht möglicherweise sogar die Effizienzverluste als Folge der verbleibenden Verzerrungen zunehmen. In den allermeisten Fällen allerdings dürfte zumindest die Richtung der allokativen Effekte klar sein. Jenseits dessen wird man fragen müssen, ob allokative Verzerrungen und damit verbundene Wohlfahrtsverluste einer Maßnahme unter Bezug auf verteilungspolitische Ziele zu rechtfertigen sind.

466. In den folgenden Abschnitten wird eine Reihe von Ausgaben und Subventionen identifiziert und ökonomisch analysiert, von denen viele seit geraumer Zeit eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion um relevante Konsolidierungstatbestände spielen. Hierzu zählt der Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik als ein gewichtiger Ausgabenblock. Darüber hinaus werden wichtige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen betrachtet. Selbstverständlich sind damit die in eine effektive Konsolidierungsstrategie einzubeziehenden Tatbestände nicht erschöpfend behandelt. Insbesondere darf der bedeutende Bereich der staatlichen Konsumausgaben, zu denen neben den Personalausgaben auch die sozialen Sachleistungen zählen, aber auch der übrige Bereich der monetären Sozialleistungen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ermittelten demographischen Einflüsse auf die Tragfähigkeitslücke – in diesem Zusammenhang nicht außer Acht gelassen werden. Die Diskussion diesbezüglicher Reformmaßnahmen für die Zweige der Sozialversicherung, die auch zugleich einen nicht unbedeutenden Konsolidierungsbeitrag für die öffentlichen Haushalte leisten, findet sich in den entsprechenden Abschnitten dieses und des letzten Gutachtens (Ziffern 289 ff., JG 2002 Ziffern 483 ff.).

Konsolidierung durch Rückführung von Finanzhilfen

467. Die drei am stärksten subventionierten Wirtschaftsbereiche sind der Steinkohlebergbau, der Wohnungsbau und die Landwirtschaft. Zu fragen ist, inwieweit die derzeitige Subventionierung noch sinnvoll und vertretbar ist oder eingestellt werden sollte.

Steinkohlesubventionen

468. Die Zuschüsse für den Absatz deutscher **Steinkohle** an die Kraftwerke und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen stellen mit einem geplanten Volumen von 2,10 Mrd Euro im Jahr 2004 den größten Posten unter den Finanzhilfen des Bundes dar; sie werden derzeit aufgrund des Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen vom 17. Dezember 1997 gezahlt. Hinzu kommen 120 Mio Euro Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus. Mit diesen Geldern soll der Anpassungsprozess im Steinkohlebergbau sozial flankiert werden. Der Gesamtbetrag dieser beiden Finanzhilfen ist mit einem Umfang von 2,22 Mrd Euro im Jahr 2004 gegenüber 1999 (damals 3,89 Mrd Euro) bereits deutlich zurückgeführt worden, und eine weitere Reduktion dieser Zuschüsse bis zum Jahr 2005 auf 1,94 Mrd Euro ist im Gesetz bereits festgeschrieben.

Ziel dieser Subventionierung ist die Sicherung eines „angemessenen Beitrags deutscher Steinkohle“ in diesem Verwendungsbereich. Es ist jedoch zu fragen, ob ein solcher Beitrag der deutschen Steinkohle überhaupt noch erforderlich und sinnvoll ist. Die hohen Produktionskosten der deutschen Steinkohle, die sich vor allem aus der sehr ungünstigen geologischen Lage der Flöze ergeben, führen angesichts der weltweit großen und wesentlich leichter zugänglichen Kohlevorkommen, die sich auf sehr viele Länder verteilen, zu einer negativen Antwort. Dies verhindert auch eine Gefährdung der heimischen Kohleversorgung bei internationalen politischen Krisen. Durch die Einstellung der Steinkohleförderung in Deutschland würde die Sicherheit der Energieversorgung nicht gefährdet. Denn der Beitrag der Steinkohle ist bereits jetzt schon sehr gering; die Energieversorgung beruht in erster Linie auf anderen konkurrierenden Energieträgern (JG 95 Ziffern 351 ff.). Die Zuschüsse zum Absatz der deutschen Steinkohle sollten daher auch über das Jahr 2005 hinaus zügig zurückgeführt werden. Falls

es für den Export von Fördertechnologien notwendig ist, Versuchs- und Probebergwerke zu betreiben, so ist es in erster Linie Aufgabe der entsprechenden Unternehmen, diese Basis ihrer Exporttätigkeit selbst zu finanzieren.

469. Ferner muss das Anpassungsgeld überprüft werden. Durch diese Finanzhilfe erhalten Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus, die nach ihrem 50. Lebensjahr und bis zum 1. Januar 2006 aus Anlass einer Stilllegung oder Rationalisierungsmaßnahme im Steinkohlebergbau ihren Arbeitsplatz verlieren, für längstens fünf Jahre Anpassungsgeld als Überbrückungshilfe, bis sie Anspruch auf eine knappschaftliche Rente haben. Aus dem Anpassungsgeld wird zudem die (freiwillige) Weiterversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung finanziert. Für die Beurteilung des Anpassungsgelds ist von Bedeutung, dass die Renten der Knappschaftlichen Rentenversicherung recht generös ausgestaltet sind und ehemaligen Bergleuten zudem bereits vor dem allgemeinen gesetzlichen Renteneintrittsalter besondere Renten gezahlt werden. Angesichts der Kürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate und der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der Sozialhilfe ist nicht zu begründen, dass für eine bestimmte Personengruppe besondere soziale Ausnahmetatbestände geschaffen oder erhalten werden. Das Anpassungsgeld sollte deshalb über das Jahr 2005 hinaus nicht verlängert werden.

Subventionierung des Wohnungsbaus

470. Die Wohnungsbauförderung hat eine lange Tradition, die sich ursprünglich aus der schlechten Wohnungslage in der Nachkriegszeit erklärt. Einen neuen Schub erhielt die Förderung des Wohnungsbaus nach der Vereinigung. Heute wird der Wohnungsbau zum einen durch die Eigenheimzulage gefördert, zum anderen durch drei Gruppen von Finanzhilfen des Bundes, nämlich den Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau, den Prämienzahlungen nach dem Wohnungsbauprämiengesetz und dem Wohnraummodernisierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau für die neuen Länder. Das letztgenannte Programm ist zwar im Jahr 1999 ausgelaufen; für die damit verbundenen Schuldendiensthilfen sind für das Jahr 2004 aber immer noch 481 Mio Euro eingeplant (im Jahr 1999 waren es 664 Mio Euro).

471. Mit dem Hinweis auf den weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarkt und die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung wurden die Finanzhilfen im Bereich Wohnungswesen bereits seit Mitte der neunziger Jahre zurückgefahren; im Jahr 1999 betrugen die Zahlungen noch 2,1 Mrd Euro, für das Jahr 2004 sind noch 1,4 Mrd Euro eingeplant. Es wäre sinnvoll, diese Verringerung zügig weiter zu führen. So sollte man den **sozialen Wohnungsbau** – für den im Jahr 2004 noch Ausgaben in Höhe von 451 Mio Euro angesetzt sind – auslaufen lassen, sofern er in der traditionellen Form als Objektförderung angelegt ist und damit einen sehr niedrigen Zielerreichungsgrad besitzt. Die notwendig bleibende Subjektförderung kann besser im Rahmen des Wohngelds und durch gezielte Maßnahmen für bedürftige Personen erfolgen.

472. Für die **Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz**, die im Subventionsbericht als Sparförderung eingeordnet werden, sind im nächsten Jahr 500 Mio Euro eingeplant, nach 423 Mio Euro im Jahr 1999. Diese Regelung ist bislang unbefristet. Sie soll jedoch nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 in der Form auslaufen, dass nur noch bis zum Jahr 2009 geleistete Aufwendungen aufgrund von vor dem 1. Januar 2004 abgeschlossenen Verträgen prämienbegünstigt sind. Die Wohnungsbauprämien in Abhängigkeit von der individuellen Sparleistung sollen das Bausparen fördern und dadurch die finanzielle Grundlage zur Schaffung von Wohneigentum spürbar stärken. Da die Wohnungsbauprämie, die 10 vH der prämienbegünstigten Aufwendungen ausmacht, auf 512 Euro für Alleinstehende und 1 024 Euro für Verheiratete je Jahr begrenzt ist und außerdem nur für Personen gilt, die ein maximales zu versteuerndes Einkommen von 25 600 Euro beziehungsweise 51 200 Euro erzielen, bezieht sie sich nur auf Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen – Kinder gut verdienender Eltern eingeschlossen.

Die mit der Wohnungsbauprämie angestrebten Ziele werden nur begrenzt erreicht, da zum einen nicht sichergestellt werden kann, dass die Aufwendungen für das Bausparen zusätzlich zu der sowieso geplanten Ersparnis erfolgen und nicht nur aus einer Umschichtung resultieren, und zum anderen weil die für den Erhalt der Wohnungsbauprämien geleisteten Einzahlungen auf Bausparverträge nicht für den Wohnungsbau verwendet werden müssen. Nach Ablauf einer Festlegungsfrist können die auf den Bausparverträgen angesparten Summen auch steuerunschädlich anderweitig verwendet werden. Außerdem verursacht die Förderung nur einer bestimmten Sparform allokative Verzerrungen. Das vorgesehene Auslaufen der Wohnungsbauprämie ist daher zu begrüßen.

473. Die **Eigenheimzulage** ist derzeit das wohl wichtigste und fiskalisch aufwändigste Instrument der Eigenheimförderung. Am 27. Oktober 1995 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung. Mit diesem Programm wurde die bis dahin geltende steuerliche Förderung (im Wesentlichen nach § 10e und § 34f Einkommensteuergesetz), die einen begrenzten Sonderausgabenabzug von Herstellungs- beziehungsweise Anschaffungskosten der zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung im eigenen Haus über acht Jahre vorsah, auf eine progressionsunabhängige direkte Subvention im Wege einer Eigenheimzulage umgestellt. Ausweislich des 19. Subventionsberichts der Bundesregierung wird die Eigenheimzulage den Steuervergünstigungen zugerechnet, weil sie aus dem Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer finanziert wird. Im Jahr 1996 betrug die Eigenheimzulage 0,3 Mrd Euro. Im kommenden Jahr, nach einem vollständigen Förderzyklus, das heißt, wenn acht Förderjahrgänge

die Eigenheimzulage beziehen, wird deren Volumen eine Größenordnung von rund 11,4 Mrd Euro erreichen. Zum 1. Januar 2000 wurden die Einkommensgrenzen, bis zu denen eine Förderfähigkeit besteht, gesenkt. Die Eigenheimzulage kann nunmehr in Anspruch genommen werden, wenn im Zeitraum von zwei Jahren der Gesamtbetrag der Einkünfte von 81 807/163 614 Euro für Alleinstehende/Ehepaare (bisher: 122 710/245 420 Euro) zuzüglich 30 678 Euro für jedes Kind nicht überschritten wird.

Die Eigenheimzulage umfasst einen jährlichen Fördergrundbetrag und eine Kinderzulage. Der Fördergrundbetrag beträgt für die Anschaffung der Wohnung jährlich 5 vH der Bemessungsgrundlage, das heißt der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellungskosten, höchstens aber 2 556 Euro. Für Ausbauten und Erweiterungen ist ein Fördergrundbetrag von 2,5 vH der Bemessungsgrundlage, höchstens 1 278 Euro, vorgesehen. Für ökologische Bauweisen kann sich der Fördergrundbetrag noch einmal um maximal 256 Euro für energiesparende Maßnahmen beziehungsweise 205 Euro für Niedrigenergiehäuser erhöhen. Hinzu kommt eine Kinderzulage in Höhe von jährlich 767 Euro je Kind, für das die oder der Anspruchsberechtigte oder der Ehepartner im jeweiligen Kalenderjahr des Förderzeitraums einen einkommensteuerlichen Freibetrag für Kinder beansprucht oder Kindergeld erhält. Für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen vermindern sich der Fördergrundbetrag auf jährlich 1 227 Euro und die Kinderzulage auf jährlich 256 Euro. Die Förderungshöchstdauer beträgt maximal acht Jahre. Bei ökologischer Bauweise kann ein Ehepaar mit zwei Kindern ein Fördervolumen von maximal 34 768 Euro beanspruchen.

474. Ein ökonomisch überzeugendes Argument der Eigenheimzulage könnte darin bestehen, über eine solche Förderung etwaige steuerlich bedingte Renditenachteile der selbstgenutzten Wohnimmobilie gegenüber der Mietwohnung zu kompensieren. In Deutschland unterliegt – anders als in vielen anderen Ländern – der (Miet- oder) Nutzwert der selbstgenutzten Wohnimmobilie nicht der Einkommensteuer. Das selbstgenutzte Wohneigentum wird steuerlich wie jedes andere Gebrauchsgut – zum Beispiel ein Kraftfahrzeug – behandelt (Konsumgutlösung). Die selbstgenutzte Wohnimmobilie kann nicht abgeschrieben werden, und Sollzinsen im Zusammenhang mit dem Erwerb können steuerlich nicht geltend gemacht werden. Dennoch sind bei der Kaufentscheidung steuerliche Effekte sehr wichtig. In das Kalkül eines rational entscheidenden potentiellen Erwerbers von Wohneigentum gehen nicht nur die Grunderwerbsteuer und die regelmäßig anfallende Grundsteuer ein, sondern insbesondere die Erträge der alternativen Verwendung des eingesetzten Eigenkapitals und die dortige steuerliche Behandlung. Jeder potentielle Erwerber einer Wohnimmobilie wird daher ein Opportunitätskostenkalkül, das heißt einen Renditevergleich anstellen. Die Opportunitätskosten des in der selbstgenutzten Wohnimmobilie eingesetzten Kapitals entsprechen dem Zinssatz in einer alternativen Anlage abzüglich Steuern und abzüglich Inflationsrate, also dem Nettorealzins dieser alternativen Investition.

475. Der Einfluss der Besteuerung auf die entscheidungsrelevante Rentabilität von Investitionen kann durch deren jeweilige Kapitalkosten ausgedrückt werden. Die Kapitalkosten einer Investition sind definiert als die Vorsteuerrendite, die erforderlich ist, damit die Nettorendite dieser Investition der Nachsteuerrendite einer Alternativinvestition entspricht. Auf diese Weise lassen sich – über die anlagespezifischen Kapitalkosten – etwaige steuerlich bedingte Diskriminierungen von Anlagemöglichkeiten bestimmen.

Für die Frage „Bauen oder Kaufen“ versus „Mieten und Anlage des Eigenkapitals auf dem Kapitalmarkt“ ist daher der Vergleich der Kapitalkosten im Mietwohnungsbau – diese Kapitalkosten bestimmen bei einem funktionierenden Mietwohnungsmarkt die Marktmieten – mit den Kapitalkosten einer selbstgenutzten Wohnimmobilie entscheidend. Liegen die Kapitalkosten des Selbstnutzers einer Wohnimmobilie über den Kapitalkosten im Mietwohnungsbau, ist es ökonomisch sinnvoll, zur Miete zu wohnen und das verfügbare Eigenkapital am Kapitalmarkt anzulegen.

Der steuerliche Vorteil des selbstgenutzten Wohneigentums besteht darin, dass – als Konsequenz der Konsumgutlösung – der Fiskus auf die Besteuerung der sich in der ersparten Miete niederschlagenden impliziten Eigenkapitalerträge verzichtet. Da die Kapitalkosten im Mietwohnungsbau – zumindest auf einem funktionierenden Wohnungsmarkt – die Mindestmieten determinieren, führen großzügige Abschreibungsbedingungen zu geringeren Kapitalkosten für die Vermieter damit auch in der Tendenz zu niedrigeren Mieten und so zu einer steuerbedingten Begünstigung auch der Mieter. Liegen die nicht zuletzt steuerlich bedingten Kapitalkosten eines Vermieters unter den Kapitalkosten eines Wohneigentümers, so wird der potentielle Erwerber von Wohneigentum weiter zur Miete wohnen und sein Eigenkapital am Kapitalmarkt anlegen.

476. Vor diesem Hintergrund ist eine staatliche Wohneigentumsförderung allokativ dann begründet, wenn die kapitalkostensenkenden Vorteile der beschleunigten Abschreibung im Mietwohnungsbau die Vorteile aus der Nichtbesteuerung der Eigenkapitalerträge, die anteilig ersparte Miete, des selbstgenutzten Wohneigentums überwiegen. Durch die Wohneigentumsförderung wird dann erreicht, dass die Entscheidung zwischen Erwerb von Wohneigentum und Wohnen zu Miete steuerlich nicht verzerrt wird.

Untersuchungen haben gezeigt, dass in den neunziger Jahren die staatliche Eigenheimförderung im Prinzip ausreichte, die Kapitalkosten des selbstgenutzten Wohneigentums auf die durch die Möglichkeiten der beschleunigten Abschreibung heruntersubventionierten Kapitalkosten des Mietwohnungsbaus zu senken. Insofern war die Eigenheimzulage als Instrument eines Verzerrungsausgleichs ökonomisch begründet oder jedenfalls begründbar. Diese Argumentation trifft allerdings

heute nicht mehr zu, da in den letzten Jahren – von Ausnahmen wie bei denkmalgeschützten Gebäuden abgesehen – die Möglichkeiten einer beschleunigten Abschreibung im Mietwohnungsbau faktisch gestrichen wurden. Ein Grund für ein Subventionieren der Kapitalkosten für selbstgenutzte Wohnimmobilien besteht von daher nicht mehr.

477. Die staatliche Wohneigentumsförderung im Allgemeinen und die Eigenheimzulage im Besonderen werden regelmäßig auch mit positiven externen Effekten der selbstgenutzten Wohnimmobilie oder mit meritorischen Argumenten begründet. Nicht selten werden in diesem Zusammenhang familienpolitische Argumente angeführt. Wohneigentumsförderung sei letztlich Familienförderung und daher mit den positiven externen Nutzen von Kindern für die Gesellschaft zu rechtfertigen. Diese Sichtweise unterstellt eine Komplementarität von Kindern und Wohneigentum in der Weise, dass Wohneigentum die Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern nachhaltig verbessert. Aber warum soll bei zwei von der Zusammensetzung und dem Einkommen her identischen Familien, die nebeneinander in vergleichbaren Reihenhäusern wohnen, die eine Familie gefördert werden, die das Reihenhaus gekauft hat, während die andere Familie, die zur Miete wohnt, leer ausgeht? Gelegentlich wird auch argumentiert, dass es für das Aufwachsen eines Kindes förderlich ist, wenn der Wohnraum nicht zu beengt ist. Blendet man einmal aus, dass der mit dem Erwerb von Wohneigentum regelmäßig verbundene Konsumverzicht auch zu Lasten der Kinder geht, sind die Verteilungswirkungen einer solchen Familienpolitik und damit eine staatliche Eigenheimförderung bedenklich. Denn es werden auf diese Weise nur die Kinder gefördert, deren Eltern Wohneigentum erwerben. Für Eltern, die aufgrund ihres geringen Einkommens dies nicht können, für deren Kinder aber ein ausreichender Wohnraum nicht minder wichtig ist, findet bis auf das Wohngeld keine Förderung statt. Eine Kinderkomponente in der Eigenheimzulage ist daher ein falsches Instrument, um die Wohnsituation von Kindern zu verbessern. Dieses Ziel ließe sich durch ein einheitliches Kindergeld eher erreichen, unabhängig davon, ob die Familie Wohneigentum erwirbt oder eine größere Mietwohnung bezieht.

478. Die Unterstützung durch die Eigenheimzulage mag für den Einzelnen ein willkommener Zuschuss für den Kauf oder Bau einer Immobilie sein – ökonomisch und verteilungspolitisch gerechtfertigt ist die Eigenheimzulage jedoch nicht beziehungsweise nicht mehr. Wer ein Haus bauen will oder eine Eigentumswohnung erwerben will, wird den Zuschuss nicht zurückweisen – ob er ihn benötigt oder nicht. Wer über zu wenig Eigenkapital verfügt, um sich eine eigene Wohnimmobilie leisten zu können, für den wird auch die Eigenheimzulage nur in wenigen Fällen der entscheidende Impuls dafür sein, sich zum Hauskauf zu entschließen. Das Argument ihrer Befürworter, die Eigenheimzulage sei ein bedeutendes sozialpolitisches Mittel für die Eigenheimförderung, gilt nur in einem sehr engen Bereich für solche Personen, die ohne Eigenheimzulage auf den Erwerb von Wohneigentum verzichtet hätten. Deshalb greift auch das Argument, die Eigenheimzulage habe eine Hebelwirkung, die einen Großteil der Arbeitsplätze im Baubereich sichere, zu kurz. Denn die Eigenheimzulage dürfte nur für sehr wenige Nachfrager der Entscheidungsgrund für den Kauf oder Bau einer eigenen Immobilie sein.

Die Eigenheimzulage hat sich überlebt. Angesichts eines in vielen Regionen gesättigten Wohnungsmarkts, zunehmender Leerstände und des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs in den kommenden Jahrzehnten sollte der Staat den Immobilenmarkt nicht mehr fördern. Mit einer Anpassung der Fördersätze von Neubauten und Bestandsbauten dürfte es nicht getan sein. Die Politik sollte sich zu einer kompletten Streichung der Eigenheimzulage durchringen.

Subventionierung der Landwirtschaft

479. Die deutsche Landwirtschaft, in der die Beschäftigung seit langem schrumpft und in der im Jahr 2002 noch 955 000 Erwerbstätige beschäftigt waren, wird auf vielfältige Weise gefördert. Die umfangreiche Unterstützung dieses Sektors erfolgt vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Im Bundeshaushalt 2003 sind für die Marktordnungsausgaben der Europäischen Union 6,8 Mrd Euro vorgesehen. Dabei findet bislang die Förderung vor allem durch Direktzahlungen an die Landwirte und durch Marktordnungen statt, in deren Rahmen die Preise der Agrarerzeugnisse dem Wirken des Marktmechanismus entzogen werden. Stattdessen werden sie administrativ festgesetzt und durch Interventionspreise, Stützungskäufe und das System der Agrarabschöpfung an der EU-Außengrenze abgesichert. Die daraus resultierenden Anreize zur Ausweitung der Produktion machten diese Politik im Laufe der Zeit für den EU-Agrarhaushalt immer aufwändiger. Zusätzliche Kosten entstehen dadurch, dass die überschüssigen Mengen mit Hilfe hoher Exportsubventionen auf den Weltmärkten abgesetzt oder auf Lager genommen werden mussten. Gleichzeitig wurde in einigen Bereichen versucht, den Produktionsanreizen durch Maßnahmen der Produktionsdrosselung entgegenzusteuern (JG 2001 Ziffern 441 ff.). Erst im Juni 2003 hat der Rat der Europäischen Union eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen, in der die Direktzahlungen an die Landwirte grundsätzlich von der Produktion entkoppelt werden (Ziffern 181 ff.).

480. Verglichen mit den Volumina dieser Förderung und der Begünstigung von Land- und Forstwirten im Steuerrecht (zum Beispiel durch die pauschalierte Gewinnermittlung) sind die unmittelbaren Finanzhilfen des Bundes an die Landwirtschaft eher von nachrangiger Bedeutung. Sie umfassen 31 unterschiedlich dotierte Positionen. Im Jahr 2003 waren im Bundeshaushalt rund 1,2 Mrd Euro als Finanzhilfen in diesem Bereich vorgesehen. Gegenüber dem Jahr 2001 hat sich das Volumen der Finanzhilfen (vermeintlich) um etwa 0,4 Mrd Euro reduziert. Dies war jedoch im Wesentlichen auf eine Umstellung der Subventionierung des landwirtschaftlich genutzten Gasöls (Dieselkraftstoff) von einer direkten

Förderung im Rahmen des Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetzes als Finanzhilfe hin zu einer steuerlichen Förderung im Rahmen des Agrardieselgesetzes zurückzuführen. Seit Beginn des Jahres 2001 wird Land-, Forst- und Teichwirten ein Teil der Mineralölsteuer vergütet, zunächst in Höhe von 15,3 Cent je Liter Dieselkraftstoff. Im Zuge der ökologischen Steuerreform ist die Vergütung auf 21,5 Cent im Jahr 2003 gestiegen. Dadurch wurde dieser Personenkreis von der Anhebung der Mineralölsteuersätze für Dieselkraftstoff verschont, wodurch das Volumen dieser Subvention sogar noch zunahm. Dies verdeutlicht nochmals, wie eng Finanzhilfen und Steuervergünstigungen als Subventionskomponenten verflochten sind. Darüber hinaus existieren weitere Subventionstatbestände, die überprüft werden sollten. Neben einer Vielzahl von kleineren Förderprogrammen im Jahr 2004 sind hier unter anderem die folgenden Bundeszuschüsse zu nennen: an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (250 Mio Euro), zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (79 Mio Euro), zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (80 Mio Euro) und an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (99 Mio Euro) zur Verbilligung des Agraralkohols.

Finanzhilfen, die die laufende Produktion subventionieren, sollten angesichts der Überproduktion und der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit vieler landwirtschaftlicher Betriebe abgeschafft werden: Dies gilt für die Dieselkraftstoff-Verbilligung ebenso wie für die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Letztere sollten nicht nur – wie bisher geplant – bis zum Jahr 2007 um rund 16 vH gekürzt, sondern gänzlich abgeschafft werden. Alle anderen Maßnahmen, wie beispielsweise Zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfallversicherung oder die Renten für Landabgabe, sollten grundsätzlich mit dem Ziel einer spürbaren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf den Prüfstand gestellt werden.

Der größte Anteil der Finanzhilfen an die Land- und Forstwirtschaft wird allerdings im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes bereitgestellt. Im 19. Subventionsbericht wird der Bundesanteil allein für die Verbesserung der Agrarstruktur im Jahr 2004 mit 545 Mio Euro angegeben. Dies entspricht einer Absenkung gegenüber dem Jahr 1999 um rund 15 vH. Die Förderung erfolgt im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe durch eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen, die ebenfalls alle überprüft werden sollten. Beispielhaft sei auf die unbefristete Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten verwiesen, für die 131 Mio Euro im Jahr 2003 vorgesehen waren. In diesen Gebieten sollen durch eine Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens die Sicherung einer standortgerechten Landbewirtschaftung, die Erhaltung des ländlichen Lebensraums sowie die Erhaltung und Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen, die auch den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, unterstützt werden. Selbst wenn man die Zielsetzung der Maßnahme akzeptiert, so führt doch ihre konkrete Ausgestaltung dazu, dass der größte Teil der Mittel fehlgelenkt wird. Denn damit ein Betrieb die Ausgleichszulage erhält, genügt es, wenn mindestens drei Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche dieses Betriebs im benachteiligten Gebiet liegen und sich der Betriebsleiter verpflichtet, seinen Betrieb noch mindestens fünf weitere Jahre zu bewirtschaften. Die Fördergebiete umfassen auf diese Weise über 50 vH der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Offensichtlich werden auch Betriebe gefördert, die vor allem außerhalb der benachteiligten Gebiete produzieren. Insofern sollte und kann durch eine deutlich engere Begrenzung der Förderkriterien der Subventionsaufwand drastisch reduziert werden.

Konsolidierung durch Rückführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

481. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hatten im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2003 ein Volumen von 21,5 Mrd Euro. Die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind somit ein gewichtiger Haushaltsposten, der auch auf einen möglichen Konsolidierungsbeitrag zu überprüfen ist. Bei dieser Prüfung muss berücksichtigt werden, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik antizyklisch wirkt. Dies gilt auch für die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, bei denen die Politik durch die Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld und die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bereits Maßnahmen umgesetzt oder auf den Weg gebracht hat, die zu erheblichen Einsparungen und Anreizverbesserungen führen. Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben aber genau wie die im Zusammenhang mit der Reform des Arbeitslosengelds ergriffenen Maßnahmen tendenziell eine Schwächung der automatischen Stabilisatoren in diesem Bereich zur Folge. Auch findet über die aktive Arbeitsmarktpolitik in beträchtlichem Umfang ein Finanztransfer von Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit zu Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit statt. Bei einer Überprüfung dieser Maßnahmen muss allerdings berücksichtigt werden, dass es in den letzten Monaten bereits zu beträchtlichen Einsparungen und Kürzungen durch die Bundesanstalt für Arbeit gekommen ist (Ziffer 241). Schließlich ist beim Wegfall von Maßnahmen darauf zu achten, dass es nicht zu entsprechenden Mehraufwendungen an anderer Stelle („Verschiebebahnhöfe“) kommt. Ziel sollte vielmehr die Vermeidung unwirksamer Ausgaben sein.

482. Vorschläge zur Kürzung oder völligen Streichung einzelner Maßnahmen müssen noch unter einen weiteren Vorbehalt gestellt werden. Zwar kommen bisherige, in der Regel mikroökonometrische Evaluationsstudien verschiedener Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu einem ziemlich kritischen, teilweise sogar vernichtenden Urteil über deren Erfolg. Aber diese Untersuchungen basieren wegen des bislang fehlenden Zugangs der Wissenschaft zu adäquateren Datensätzen auf einer unzureichenden Datengrundlage, die es nur sehr eingeschränkt ermöglicht, die für eine solche

Evaluation erforderliche Methodik anzuwenden, also beispielsweise adäquate Kontrollgruppen zu konstruieren und einer möglichen Selektionsverzerrung Rechnung zu tragen (JG 95 Ziffer 150). Hinzu kommt, dass eine Reihe von evaluierten Maßnahmen hauptsächlich in Ostdeutschland nach ihrer Implementierungsphase umgestaltet wurde. Mittlerweile mag die Bereitschaft der Bundesanstalt für Arbeit gewachsen sein, der Wissenschaft – allerdings noch unter ziemlich restriktiven Bedingungen – aussagekräftigere Datensätze zugänglich zu machen, ein Anliegen, für das auch der Sachverständigenrat eindringlich geworben hatte (JG 98 Ziffer 432). Die Ergebnisse der weiterführenden Untersuchungen sollten daher berücksichtigt werden, um eine abschließende, wissenschaftlich fundiertere Aussage darüber treffen zu können, welche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgversprechend sind. Sollten sich die vorläufigen negativen Einschätzungen, die auch durch Studien aus dem Ausland gestützt werden, indes bestätigen, so müssten die betreffenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht nur wie bereits derzeit reduziert, sondern endgültig eingestellt werden. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse zukünftiger Analysen schon beträchtliche positive Einschätzungen zulassen müssten, um negative Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik überzukompensieren, wie etwa die Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten.

483. Unter den genannten Einschränkungen liefern die bisher vorliegenden Ergebnisse bereits einige Hinweise auf den relativen Erfolg bestimmter Maßnahmetypen. Am erfolgreichsten scheint die Förderung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sowie, mit Abstrichen, die Vermittlung von speziellen Kenntnissen zu sein. Bei der Förderung öffentlicher Beschäftigung oder allgemeinbildender Kurse deuten die Untersuchungen darauf hin, dass diese Maßnahmen weniger erfolgreich oder sogar schädlich in dem Sinne sind, dass sie die Wahrscheinlichkeit senken, dass ein Arbeitsloser, der daran teilgenommen hat, danach eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt findet. Angesichts der Vielzahl der von der Arbeitsverwaltung eingesetzten Instrumente kann es hier nicht um eine vollständige Aufzählung der kritisch zu durchleuchtenden Maßnahmen gehen. Beispielhaft soll hier nur auf die „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“, die Altersteilzeit und die Weiterbildungsmaßnahmen hingewiesen werden.

Die bereits eingeleitete Rückführung von „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ sollte konsequent fortgesetzt werden. Eine komplette Abschaffung dieser Instrumente allein in Westdeutschland führt zu Einsparungen von insgesamt rund 430 Mio Euro. Auch in Ostdeutschland gibt es Raum für weitere Einsparungen: Der Verzicht der Bundesregierung auf das Kriterium des Eingliederungserfolgs ist als ein Eingeständnis zu werten, dass „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ als Vermittlungs- und Qualifizierungsinstrument versagt haben. Das hilfsweise vorgetragene sozialpolitische Argument – „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ gäben Arbeitslosen zumindest zeitweise eine Tätigkeit und verhinderten einen weiteren Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit sowie der transferierten Einkommen – ist eine schwache Begründung für die Fortführung dieser Maßnahme und spräche im Übrigen für eine Finanzierung über Steuermittel. Auch die Altersteilzeit in Form des „Blockmodells“, die zur Zeit mit einem Volumen von jährlich rund 860 Mio Euro gefördert wird, sollte nicht über die bisher vorgesehene Laufzeit bis zum Jahr 2009 verlängert, sondern möglichst bald gestrichen werden. Denn im Gegensatz zu einem, wie ursprünglich geplant, gleitenden Wechsel in der Beschäftigung von alten zu jungen Arbeitnehmern, wird die Altersteilzeit in Form des Blockmodells ganz überwiegend zur Frühverrentung eingesetzt.

Die von der Bundesanstalt für Arbeit begonnene kritische Überprüfung des Angebots an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sollte fortgesetzt werden. Wie hoch der Anteil der ineffektiven oder wenig effektiven Maßnahmen und das damit einhergehende Einsparvolumen ist, lässt sich derzeit nicht eindeutig beziffern, doch angesichts eines Gesamtvolumens von über 5 Mrd Euro ist auch hier ein beträchtliches Einsparvolumen zu erwarten.

Konsolidierung durch die Abschaffung von Steuervergünstigungen

484. Geht man davon aus, dass das Konzept der synthetischen Einkommensteuer und das Leistungsfähigkeitsprinzip derzeit die bestimmenden Normen des deutschen Einkommensteuerrechts sind, dann sind Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit wie zum Beispiel Grundfreibeträge oder Werbungskosten keine Steuervergünstigungen. Steuervergünstigungen stellen nur solche Vorschriften dar, die zu einer unterschiedlichen Behandlung der verschiedenen Einkunftsarten führen oder in Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips einen bestimmten Kreis von Steuerpflichtigen bevorzugen. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, wie groß der Kreis der Begünstigten ist. Der im Angelsächsischen übliche Begriff für Steuervergünstigung – tax expenditure – macht deutlich, dass es sich bei Steuervergünstigungen – das heißt, ein dem Gleichheits- und Leistungsfähigkeitsprinzip zuwider laufender einkunftsart- und gruppenspezifische Verzicht auf Besteuerung – um über das Steuersystem getätigte Ausgaben handelt. Die Eigenheimzulage ist ein typisches Beispiel für eine solche Ausgabe. Nicht zuletzt deshalb ist es falsch, einen Abbau von nicht gerechtfertigten Steuervergünstigungen mit Steuererhöhungen gleichzusetzen.

Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Befunde lassen es ratsam erscheinen, mit der Einkommensteuer – jenseits der Umverteilung über den Progressionstarif – keine Lenkungsziele zu verfolgen, sondern auf eine weitestgehende Wirkungsneutralität des Einkommensteuerrechts zu achten und wirtschaftspolitische Lenkungsaufgaben zum Beispiel dem Verbrauchsteuersystem zu übertragen.

Vor dem Hintergrund des beschriebenen unabweisbaren Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte werden im Folgenden die fiskalisch bedeutsamsten haushaltsbezogenen – vermeintlichen oder tatsächlichen – Steuervergünstigungen daraufhin überprüft, ob und gegebenenfalls wie sie abzubauen sind. Unternehmensbezogene Steuervergünstigungen wie zum Beispiel die Halbjahres-AfA, die nach der Zusammenstellung der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück zu jährlichen Mindereinnahmen von fast 2,5 Mrd Euro führt, werden im Folgenden nicht diskutiert, da solche Vergünstigungen sowohl bei einer Umsetzung der Steuerreformoption I oder der Steuerreformoption II des Sachverständigenrates als auch beim Kirchhof-Vorschlag entfallen würden (Ziffern 566 ff.). Die zahlreichen unternehmensbezogenen Vergünstigungen bei der Mineralölsteuer und der Stromsteuer, die nicht in das Konzept einer Ökosteuer passen, hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach kritisiert (JG 98 Ziffern 487 ff.).

Ehegattensplitting

485. Nach jüngsten Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, beliefen sich für das Jahr 2003 Steuermindereinnahmen als Folge des Splitting – verglichen mit einem rechnerischen Einkommensteueraufkommen, welches sich bei einer ersatzlosen Aufhebung des § 26b Einkommensteuergesetz ergeben würde – auf 22,1 Mrd Euro. Hierbei handelt es sich freilich um eine fiktive Größe, da im Falle einer Streichung eine Ersatzregelung gefunden werden müsste. Zu fragen ist, ob es sich beim Ehegattensplitting um eine ungerechtfertigte und damit zu streichende Steuervergünstigung handelt.

486. Bis zum Jahr 1957 wurden die Einkünfte von Ehegatten zusammengerechnet und steuerlich so behandelt, als seien die Einkünfte dieses Ehepaares die Einkünfte einer Person, und wurden daher in ihrer Gesamthöhe dem Progressionstarif unterworfen. In einem Urteil vom 17. Januar 1957 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Haushaltsbesteuerung für verfassungswidrig. Sie verstoße gegen den Artikel 6 des Grundgesetzes, da in vielen Fällen Ehepaare steuerlich schlechter behandelt würden als nichteheliche Lebensgemeinschaften. Und auch der Bundesfinanzhof stellte im Jahr 1957 fest, dass es mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar sei, „Ehen mit eigenen Einkünften beider Ehegatten ohne besondere stichhaltige Gründe günstiger zu besteuern als Ehen, in denen der Ehemann die gesamten Einkünfte bezieht“.

In der Begründung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1957 wurde erwähnt, dass das damals in den Vereinigten Staaten praktizierte Splitting eine verfassungskonforme Form der Ehegattenbesteuerung sei. Dies mag ein Grund dafür gewesen sein, dass der Gesetzgeber (seit dem Jahr 1958) Ehegatten ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und der Zusammenveranlagung nach dem Ehegattensplittingverfahren einräumt (§§ 26, 26a, 26b EStG). Sofern die Ehepartner keine anderslautende Erklärung abgeben, wird unterstellt, dass die Zusammenveranlagung, das Splitting, gewählt wurde.

Für diese Form der Ehegattenbesteuerung werden im Wesentlichen zwei Gründe angeführt:

- Die Ehe steht unter dem Schutz des Grundgesetzes (Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz). Daher dürfen Verheiratete steuerlich nicht schlechter gestellt sein als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben (Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe).
- Die Ehe stellt eine „rechtlich anerkannte und geschützte Gemeinschaft des Erwerbs dar“. Dies bedeutet, dass jeder Partner einen gleichberechtigten Teilhabeanspruch an dem aus den gemeinsamen Bemühungen – seien sie erwerbswirtschaftlicher oder familienarbeitsmäßiger Natur – resultierenden Gesamteinkommen hat (Grundsatz der Gesamteinkommenbesteuerung).

Steuertechnisch bedeutet (Ehegatten-)Splitting, dass die individuell ermittelten steuerpflichtigen Einkünfte von zusammenlebenden Eheleuten erstens zu einer Summe zusammengefasst und zweitens durch den Splittingdivisor zwei geteilt werden. Auf die so ermittelte Hälfte des gemeinschaftlichen Gesamteinkommens wird der Steuertarif angewendet, und zur Errechnung der Steuerschuld wird der so ermittelte Steuerbetrag verdoppelt.

Beim Splitting handelt es sich mithin um eine Mischung von Haushaltsbesteuerung und Individualbesteuerung. Diese Regelung ist umso vorteilhafter, je mehr sich die individuellen Einkommen der Ehepartner unterscheiden. Denn jeder Ehepartner kann für das halbe Gesamteinkommen den vollen Grundfreibetrag ausnutzen und an einer geringeren Steuerbelastung infolge des progressiven Tarifs partizipieren. Nach Maßgabe des Einkommensteuertarifs 2002 beläuft sich die maximale Splittingwirkung auf 9 872 Euro und wird erreicht, wenn das von nur einem Ehepartner erzielte zu versteuernde Einkommen 110 016 Euro – dies ist das Doppelte der tariflichen Einkommensgrenze, ab welcher der Spitzensteuersatz gilt – oder mehr beträgt. Die entlastenden Splittingwirkungen hängen zum einen ab vom Spitzensteuersatz und von der Breite des Progressionsbereichs sowie vom Unterschied in der Höhe der Einkünfte der Ehepartner. Nach In-Kraft-Treten der dritten Stufe der Steuerreform sinkt der Splittingeffekt – wegen des Rückgangs des Spitzensteuersatzes von 48,5 vH auf 42 vH bei gleichzeitiger leichter Senkung der tariflichen Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz gilt, von 55 008 Euro auf 52 152 Euro – auf maximal 7 914 Euro. Mit abnehmender Differenz zwischen den steuerpflichtigen Einkünften der Ehegatten – zum Beispiel als Folge einer steigenden Erwerbstätigkeit der Frauen – schwinden die Splittingwirkungen recht schnell.

Von dem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, berechneten fiktiven Steuerersparnissen im Jahr 2003 in Höhe von 22,1 Mrd Euro fielen 20,6 Mrd Euro in den alten Ländern an; gut 60 vH dieser Summe oder 13,6 Mrd Euro betreffen Alleinverdienerehepaare. Fast die Hälfte der Splittingwirkung würde

Ehepaaren zugute kommen, die ein Haushaltseinkommen von weniger als 50 000 Euro versteuern. Ehepaare mit Kindern würden mit 14,5 Mrd Euro (65 vH) am fiskalischen Gesamteffekt partizipieren. Bemerkenswert sei zudem, dass der durchschnittliche Splittingeffekt bei Ehepaaren mit Kindern höher ist als bei kinderlosen Paaren. Ein nicht selten auch aus familienpolitischen Motiven heraus gefordertes Familiensplitting, das heißt, ein nach Maßgabe der Kinderzahl über zwei liegender Splittingdivisor, würde sich nicht aus den das Ehegattensplitting begründeten Grundsätzen ableiten lassen und wäre mit höheren Steuerausfällen und einer außerordentlich starken Entlastung insbesondere der Haushalte mit höheren steuerpflichtigen Einkommen verbunden.

487. Kritisch wird gegen diese Besteuerungspraxis eingewendet, diese Regelung

- begünstige die Institution „Ehe“, verkenne eine geänderte Lebenswirklichkeit und diskriminiere damit nichteheliche Lebenspartnerschaften,
- führe zu hohen fiskalischen Mindereinnahmen und sei verteilungsmäßig ungerecht,
- setze Anreize, dass verheiratete Frauen häufig in geringerem Umfang am Erwerbsleben teilnehmen,
- überbetone den aus dem Charakter der Ehe als „Erwerbsgemeinschaft“ resultierenden gleichberechtigten Teilhabeanspruch beider Partner am Gesamteinkommen und berücksichtige mit dem Splittingdivisor von zwei weder die Zahl der Kinder im Haushalt noch die Haushaltsersparnisse, die aus dem Zusammenleben erwachsen. Genau wie im Sozialrecht die Haushaltsersparnis durch einen niedrigeren Regelsatz für Haushaltsangehörige berücksichtigt würde, müsse der zweite Grundfreibetrag niedriger beziehungsweise der Splittingdivisor kleiner als zwei sein.

488. Diese Argumente mögen im Einzelnen berechtigt sein, sind aber dennoch nicht geeignet, den § 26 Einkommensteuergesetz in Frage zu stellen und das Ehegattensplitting als eine unsystematische und damit auch für Konsolidierungszwecke zur Disposition stehende Steuervergünstigung erscheinen zu lassen. Denn wenn man wie das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtssprechung die intakte Durchschnittsehe in typisierender Weise als eine Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft ansieht und nicht nur von einem Unterhaltsanspruch, sondern von einem Teilhabeanspruch der Ehepartner am Gesamteinkommen der Ehegemeinschaft ausgeht und damit das Verhältnis der Einkünfte der Ehegatten ausblendet, dann ist das Ehegattensplitting eine systematisch gebotene Regelung. Beide Ehepartner werden so gestellt, als ob sie jeweils 50 vH zum Gesamteinkommen beigetragen hätten. Damit wird gewährleistet, dass gleiche Gesamteinkommen von Ehepaaren – unabhängig vom Beitrag des einzelnen Ehepartners zu diesem Gesamteinkommen – steuerlich gleich belastet werden. Da das Gesamteinkommen den Lebensstandard und letztlich auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt, entspricht das Ehegattensplitting – wenn man das Gesamteinkommensprinzip und nicht das Individualeinkommensprinzip für die Einkommensbesteuerung von Ehepaaren als maßgeblich betrachtet – der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

489. Hinzu kommt, dass es sich bei den errechneten Steuermehreinnahmen im Falle einer Abschaffung des Ehegattensplittings im Sinne des § 26 Einkommensteuergesetz nur um einen fiktiven Betrag handelt. Denn in diesem Fall müsste eine Alternativregelung wie das am Unterhaltsrecht angelehnte Realsplitting eingeführt werden. Bei diesem Realsplitting wird das zu versteuernde gemeinsame Einkommen nach Maßgabe der individuellen Einkünfte der Ehegatten aufgeteilt. Die Differenz zwischen den zu versteuernden Einkommensbeträgen der Ehepartner wird durch eine in der Höhe begrenzte – fiktive – Unterhaltszahlung des besserverdienenden Partners an den nicht oder weniger verdienenden reduziert oder ausgeglichen. Die Steuerschuld des Ehepaares ergibt sich dann aus der nach dem fiktiven Realsplitting ermittelten individuellen Steuerschuld beider Ehegatten. Nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen würde der Übergang zu dieser Regelung je nach unterstellter Höhe des fiktiven Unterhalts nur zu einem Steuermehraufkommen in der Größenordnung von bis zu 2,7 Mrd Euro führen.

490. Das Ehegattensplitting wird begründet durch die Grundsätze der Nichtdiskriminierung der Ehe und der Gesamteinkommensbesteuerung. Akzeptiert man diese Prinzipien, dann gibt es keine Alternative zum Ehegattensplitting – weder rechtlich noch steuersystematisch –, und die Wirkungen dieser Regelung sind kein ungerechtfertigter Vorteil. Das Ehegattensplitting ist somit keine Steuerbegünstigung, sondern eine unvermeidliche Konsequenz dieser Prinzipien und nur durch einen linearen Tarif zu beseitigen. Diese Regelung sollte daher nicht für Konsolidierungszwecke zur Disposition stehen.

Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte

491. Die Möglichkeit, Aufwendungen für Fahrten zum Arbeitsplatz steuermindernd geltend zu machen, ist jährlich mit Steuermindereinnahmen von etwa 5 Mrd Euro verbunden.

Nach § 9 Absatz 1 Einkommensteuergesetz kann der Arbeitnehmer Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte – unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel – als Werbungskosten absetzen. Allerdings sind in der Regel nicht die tatsächlichen Aufwendungen abzugsfähig, sondern Pauschalbeträge in Abhängigkeit der Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsstätte. Diese Entfernungspauschale beträgt derzeit für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte 0,36 Euro für die ersten zehn Kilometer und 0,40 Euro für jeden weiteren Kilometer; höchstens dürfen jedoch 5 112 Euro im Kalenderjahr angesetzt werden, sofern durch die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht höhere Kosten entstanden sind. Die steuerliche Behandlung von Fahrtkosten darf nicht unabhängig von der steuerlichen Behandlung von Umzugskosten gesehen werden, da der Umzug die relevante Alternative zum Pendeln darstellt. In Deutschland werden

Umzugskosten dann als Werbungskosten anerkannt, wenn der Umzug aus Anlass eines Arbeitsplatzwechsels notwendig ist und wenn durch den Wohnungswechsel der erforderliche Zeitaufwand für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstätte wesentlich reduziert wird.

Die deutschen Regelungen sind im internationalen Vergleich als generös zu bezeichnen. In den Vereinigten Staaten, in Kanada, im Vereinigten Königreich, in Portugal, in Spanien und in Australien werden Fahrtkosten zur Arbeit steuerlich nicht anerkannt. In nahezu allen anderen Ländern sind entweder der Abzugsbetrag oder im Falle von Kilometerpauschalen die anerkannten Entfernungen gedeckelt, und in vielen Ländern ist ein Abzug erst dann zulässig, wenn eine Mindestentfernung überschritten wird (Dänemark, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden), oder es wird der Abzug durch die Alternativkosten der öffentlichen Verkehrsmittel limitiert (Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz).

492. Seit im Jahr 1891 in Preußen eine moderne Einkommensteuer eingeführt wurde, wird sowohl über das „Ob“ als auch über das „Wie“ einer steuerlichen Berücksichtigung der Fahrten zum Arbeitsplatz gestritten. Nach herrschender juristischer Interpretation gelten die Fahrtkosten als notwendige Ausgaben, um Einkommen zu erzielen. Nach dem Nettoprinzip sind sie deshalb von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen. Einige Juristen gehen sogar so weit, in der Pauschalierung der Abzugsfähigkeit einen Verstoß gegen das Nettoprinzip zu sehen, da die geltende Regelung die mit der Fahrzeugnutzung verbundenen Gesamtkosten je Kilometer nicht abdecke. Eine Pauschalierung könne dann neben Vereinfachungsgründen damit begründet werden, dass aus umweltpolitischen Erwägungen die Benutzung des Autos für Fahrten zur Arbeitsstelle zurückgedrängt oder einer Zersiedelung der Landschaft begegnet werden soll.

493. Aus ökonomischer Sicht ist die Frage, ob eine Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten gerechtfertigt ist, nicht eindeutig zu beantworten. Grundsätzlich sollte eine steuerpolitische Vorschrift so gestaltet sein, dass sie unter Effizienzgesichtspunkten nicht zu beanstanden ist. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn eine einzelwirtschaftliche Entscheidung ohne diese Vorschrift die gleiche wäre wie mit dieser Vorschrift beziehungsweise wenn die Rangfolge von Handlungen durch die steuerpolitische Maßnahme nicht verändert würde. Die Einkommensteuer sollte also entscheidungsneutral sein. Ein Arbeitnehmer, der in einem weiter entfernten Ort an einer neuen Arbeitsstelle gemäß seiner Produktivität ein höheres Bruttoeinkommen erzielen kann, steht vor den Entscheidungen, ob er den Arbeitsplatz annimmt und ob er gegebenenfalls pendelt oder umzieht. Er wird sich für den neuen Arbeitsplatz entscheiden, wenn der Barwert der Pendelkosten oder die Umzugskosten geringer sind als der Barwert der Lohndifferenz. Er wird sich für das Pendeln entscheiden, wenn der Barwert der Fahrtkosten zur Arbeitsstelle unter den Umzugskosten liegt. Da der höhere Bruttolohn (mit dem individuellen Grenzsteuersatz des Arbeitnehmers) besteuert wird, müssen die Fahrtkosten und auch die Umzugskosten steuerlich abzugsfähig sein. Ansonsten kann es dazu kommen, dass der höhere Bruttolohn zwar die Umzugs- oder Pendelkosten übersteigt, dies für die Nettolohndifferenz aber nicht mehr gilt; der Arbeitnehmer würde sich in diesem Fall gegen den Arbeitsplatzwechsel entscheiden, obwohl dieser Wechsel die Faktorallokation verbessern würde. Es läge keine Entscheidungsneutralität hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl vor.

Die Mobilitätsentscheidung, das heißt, die Entscheidung zwischen Pendeln und Umziehen wird immer dann verzerrt, wenn nicht sämtliche mit der jeweiligen Alternative verbundenen Kosten abzugsfähig sind. So wird zum Beispiel argumentiert, dass im Falle eines Umzugs die Mietpreise für die näher am Arbeitsort gelegene Wohnung höher seien und somit die Entscheidung zu Gunsten des Pendelns verzerrt werde, weil die Mietpreisdifferenz steuerlich nicht geltend gemacht werden könne. Akzeptiert man dies, müsste man, um eine unverzerrte Mobilitätsentscheidung zu erreichen, die Mietpreisdifferenz abzugsfähig machen oder – günstiger für den Fiskus – die Abzugsfähigkeit der Pendelkosten einschränken. Die generelle Einschränkung der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten führt allerdings dazu, dass die Arbeitsplatzentscheidung verzerrt werden kann, weil die Nettolohndifferenz gegebenenfalls die Nettomobilitätskosten nicht übersteigt. Es ergibt sich somit ein Konflikt zwischen einer unverzerrten Mobilitätsentscheidung und einer effizienten Faktorallokation.

Zu bedenken ist allerdings, dass Mietpreisunterschiede oft nur Standortvorteile eines Wohnorts widerspiegeln; mithin ist mit der Umzugsentscheidung gleichsam ein Konsumelement verbunden, das durch eine höhere Miete bezahlt wird. Ein solcher Konsum sollte steuerlich irrelevant sein und daher nicht in das Kalkül hinsichtlich der Arbeitsplatz- und Mobilitätsentscheidung eingehen. Ferner verursacht auch das berufsbedingte Pendeln (Opportunitäts-)Kosten, die steuerlich nicht geltend gemacht werden können. Dies trifft zum Beispiel auf die „Zeitkosten“ zu, die mit dem Pendeln verbunden sind.

494. Die bisher abgeleiteten Ergebnisse gelten prinzipiell nur für den Fall, dass der neue Arbeitsplatz nicht allzu weit von der bisherigen Wohnung entfernt ist, die Pendelkosten also nicht exorbitant hoch sind, und das Pendeln eine relevante Alternative darstellt. Bei einem weiter entfernten neuen Arbeitplatz (zum Beispiel bei einer Entfernung von mehr als 100 km) dürfte die Entscheidung in der Regel für einen Umzug fallen. Damit die Arbeitsplatzentscheidung und damit die Faktorallokation nicht verzerrt wird, müssen die Umzugskosten weiterhin abzugsfähig sein. Hat sich im Falle von einem weit entfernten neuen Arbeitsplatz der Arbeitnehmer für einen Arbeitsplatzwechsel und damit für einen Umzug entschieden, stellt sich als zweite Frage, ob er in die Nähe des neuen Arbeitsplatzes umzieht oder ob er eine Wohnung etwas weiter entfernt vom Arbeitsplatz wählt und pendelt. Diese Entscheidung hat nun prinzipiell nichts mehr mit dem Arbeitsplatz zu tun, sie ist also eine private Entscheidung. Sind die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte abzugsfähig, wird dadurch die Wohnortentscheidung zugunsten einer weiter entfernten Wohnung verzerrt. Die Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten wäre dann für eine unverzerrte Wohnortentscheidung sinnvoll, die Abzugsfähigkeit der Umzugskosten

müsste aber erhalten bleiben, damit eine effiziente Faktorallokation verwirklicht werden kann.

495. Abweichend von den obigen Fällen ist auch eine Entscheidungssituation vorstellbar, in der der Arbeitnehmer den Arbeitsplatz gar nicht wechseln will, er aber trotzdem vor der Entscheidung steht, ob er umziehen soll, vielleicht weil er eine kostengünstigere Wohnung „im Grünen“ haben will. Die Abzugsfähigkeit der Umzugskosten würde dann die Entscheidung zu Gunsten eines Umzugs verzerren, und die Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten würde – bei getroffener Umzugsentscheidung – die Entscheidung zu Gunsten eines weiter entfernten Wohnorts verzerren. In dieser Situation ist weder die Abzugsfähigkeit der Umzugskosten noch der Fahrtkosten angebracht. Die Fahrtkosten sind aus dieser Perspektive durch die Wahl der Wohnung privat veranlasst.

496. Insgesamt kann die Frage, ob Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und Umzugskosten einkommensteuerlich abzugsfähig sein sollen, aus ökonomischer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden. Die Beurteilung hängt von der jeweiligen Entscheidungssituation ab, in der die Einkommensteuer neutral und damit nicht verzerrend wirken soll. Vieles spricht dafür, die beiden Extremlösungen „volle Abzugsfähigkeit“ und „keine Abzugsfähigkeit“ nicht zu verfolgen, sondern eine mehr oder weniger begrenzte Abzugsfähigkeit zuzulassen. Die in Deutschland in Form einer Entfernungspauschale verwirklichte begrenzte Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte (zumindest was die Benutzung von Kraftfahrzeugen angeht) kombiniert mit einer Abzugsfähigkeit der Umzugskosten stellt insofern einen plausiblen Kompromiss dar, den es im Kern zu erhalten gilt. Wenn eine Trennung zwischen privat veranlassten und beruflich veranlassten Pendelentscheidungen nicht möglich ist und sich auch keine praktikablen Abgrenzungskriterien entwickeln lassen, ist jede konkrete Festlegung zum Umfang des steuerlichen Abzugs von Fahrtkosten letztlich immer ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen und Erwägungen. Die Frage, ob die derzeitige begrenzte und pauschalierte Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zur Arbeitsstätte weiter beschränkt werden soll, lässt sich ökonomisch nicht beantworten. Da das Bundesverfassungsgericht am 4. Dezember 2002 entschieden hat, dass die derzeit geltende Zweijahresfrist für die steuerliche Berücksichtigung einer doppelten Haushaltsführung im Falle einer Kettenabordnung und bei beiderseits berufstätigen Ehegatten – verfassungswidrig ist und das Bundesministerium der Finanzen verlautbaren ließ, diese vor sieben Jahren – aus fiskalischen Gründen – eingeführte Zweijahresfrist rückwirkend zum 1. Januar 2003 aufzuheben, dürfte ein gänzliches Streichen der Pendlerpauschale aus Gleichbehandlungsgründen nicht möglich sein, höchstens eine weitere Rückführung in Frage kommen.

Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit

497. Nach § 3b Einkommensteuergesetz sind Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit innerhalb gewisser Grenzen steuerfrei. Gemäß dem 19. Subventionsbericht sind damit Steuermindereinnahmen in Höhe von knapp 2 Mrd Euro verbunden.

Begründet wird die Steuerbefreiung gemeinhin mit dem Arbeitsleid, das mit der Arbeit zu diesen Zeiten verbunden ist, und mit einem Allgemeininteresse an diesen Tätigkeiten. Es wird behauptet, dass das mit der Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit verbundene höhere Arbeitsleid die Steuerbefreiung rechtfertige. Abgesehen davon, dass das Arbeitsleid kaum messbar ist, eine subjektive Empfindung darstellt und in der Einkommensteuer sonst grundsätzlich nicht berücksichtigt wird, ist nicht einzusehen, warum es nur bei einer bestimmten Gruppe von Erwerbstätigen steuerlich relevant sein soll, zum Beispiel bei einer in der Nacht arbeitenden Krankenschwester, nicht dagegen bei einer selbständigen Hebamme, die zur gleichen Zeit arbeitet. Wenn, dann müsste Arbeitsleid für alle Arbeitnehmer, Selbständige und Freiberufler berücksichtigt werden. Durch die Zuschläge und durch die Steuerbefreiung kommt es aber zu einer doppelten Begünstigung und einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personen, die ebenfalls zu diesen Zeiten arbeiten, aber solche Zuschläge und somit diese steuerlichen Begünstigungen nicht erhalten. Sonderlasten einzelner Berufsgruppen beziehungsweise das Arbeitsleid kann nur sinnvoll über einen höheren Bruttolohn berücksichtigt werden; die Prämierung muss also über den Markt im Rahmen arbeitsvertraglicher Vereinbarungen erfolgen.

Der andere Ansatz, die Steuerfreiheit dieser Zuschläge zu rechtfertigen, besteht in der Betonung eines bestehenden Allgemeininteresses an solchen Arbeiten. Diese Arbeiten zu ungewöhnlichen Arbeitszeiten würden nicht nur im Interesse des jeweiligen Arbeitgebers liegen, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit, da von diesen Tätigkeiten der Allgemeinheit zugute kommende positive externe Effekte – zum Beispiel Versorgungssicherheit – ausgingen. Wegen dieser positiven Effekte sei es richtig, wenn der Staat mit der Steuerfreiheit dieser Zuschläge Anreize setze, damit solche Tätigkeiten zu unüblichen Arbeitszeiten auch in ausreichendem Maße ausgeübt würden. Ob mit diesen Tätigkeiten – vermittelt über die externen Effekte – tatsächlich öffentliche Güter erstellt werden, sei dahingestellt. Selbst wenn dem so wäre, hieße dies lediglich, dass die Bereitstellung des öffentlichen Gutes subventioniert werden sollte, die Begünstigung eines speziellen Faktoreinsatzes – hier der Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit – kann damit nicht begründet werden. Auch wenn man bei solchen Tätigkeiten zu unüblichen Zeiten – sicher nicht bei Berufsfußballspielern, wohl aber bei der regelmäßig bemühten Krankenschwester – ein Allgemeininteresse unterstellt, wäre es zielgenauer, wenn diesen Arbeitnehmern ein höherer Lohn, nicht aber eine Steuerbefreiung auf einen Lohnzuschlag gezahlt würde. Die Steuerpolitik ist kein geeignetes Instrument, die Entlohnungsstrukturen an die ökonomischen Notwendigkeiten oder die gesellschaftlichen Prioritäten anzupassen.

498. Die Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit erlauben es den Tarifvertragsparteien Verträge zu Lasten Dritter, des Staates beziehungsweise der Allgemeinheit der Steuerzahler zu schließen, indem sie im Vergleich zu einer Situation

ohne diese Steuerbegünstigung tendenziell niedrigere Grundlöhne und höhere Zuschläge vereinbaren. Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit wird dadurch für die Arbeitnehmer attraktiv; die Unternehmen sparen Lohnkosten zu Lasten des Staates, da dem Arbeitnehmer das gleiche Nettoeinkommen mit geringerem Aufwand gewährt werden kann. Insofern haben nicht nur die Arbeitnehmer ein Interesse an der Steuerfreiheit der Zuschläge, sondern auch die Unternehmen. Dies ist auch der Grund, warum es regelmäßig zu einer Allianz zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden kommt, um eine Abschaffung dieser Steuervergünstigung zu verhindern. Argumentiert wird dabei von Unternehmerseite, dass die Abschaffung der Steuerfreiheit die Lohnkosten erhöhen und Arbeitsplätze gefährden würde, wenn die höheren Kosten nicht auf die Preise überwälzt werden könnten oder wenn die höheren Preise die Konkurrenzfähigkeit vor allem im Ausland reduzierten. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Steuerfreiheit der Zuschläge längere Maschinenlaufzeiten sowie die flexiblere Ausgestaltung der Arbeitszeiten begünstige und so die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen steigere. Diese Argumentation macht deutlich, dass die Steuerfreiheit der Zuschläge nicht nur eine Steuervergünstigung für die Arbeitnehmer, sondern auch eine Subvention für die Arbeitgeber darstellt. Es ist nicht einzusehen, warum der Staat und damit die Steuerzahler einen Teil der Lohnkosten des Arbeitgebers tragen sollen.

Die Zuschläge führen zu einer Erhöhung des disponiblen Einkommens des Steuerpflichtigen und damit zu dessen steuerlicher Leistungsfähigkeit. Da Arbeitsleid als Folge unüblicher Arbeitszeiten keine Kategorie des Steuerrechts ist und die Steuerfreiheit der Zuschläge das Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt, ist diese Steuerbefreiung zu streichen, allerdings in Stufen, um den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit zu geben, sich lohnpolitisch darauf einzustellen.

Sparerfreibetrag

499. Nach § 20 Absatz 4 Einkommensteuergesetz ist bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen der Sparerfreibetrag in Höhe von 1 550 Euro für Alleinstehende und 3 100 Euro für Verheiratete abzuziehen. Im 19. Subventionsbericht werden die Steuermindereinnahmen aufgrund des Sparerfreibetrags im Jahr 2004 mit 3,2 Mrd Euro veranschlagt, wovon 1,4 Mrd Euro auf den Bund entfielen.

Der Sparerfreibetrag wurde im Jahr 1975 eingeführt und betrug zunächst 300 DM beziehungsweise 600 DM. Die Einführung wurde mit der Bedeutsamkeit der Spartätigkeit in kapitalmarkt-, gesellschafts- und eigentumspolitischer Hinsicht begründet. Insbesondere sollte die eigenverantwortliche Vorsorge der Bürger durch Sparen erhalten und ein Ausgleich für etwaige Inflationsverluste geschaffen werden. Die Erhöhung des Sparerfreibetrags im Jahr 1989 auf 600 DM beziehungsweise 1 200 DM wurde mit der Zunahme des Geldvermögens bei breiten Bevölkerungsschichten begründet. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil vom 27. Juni 1991 einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil der Fiskus bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen weitgehend keine Kontrollen durchführte und sich nur auf die Ehrlichkeit des einzelnen Steuerzahlers verließ. Der Gesetzgeber wurde zu einer Neuregelung der Zinsbesteuerung aufgefordert, die dazu führen sollte, dass alle Steuerpflichtigen sowohl rechtlich als auch tatsächlich gleich belastet werden. Daraufhin wurde mit dem Zinsabschlagsgesetz im Jahr 1992 unter anderem der Sparerfreibetrag auf 6 000 DM beziehungsweise 12 000 DM erhöht. Dies führte dazu, dass 80 vH der Steuerpflichtigen mit Kapitalerträgen von der Besteuerung freigestellt wurden und in diesem Sinne eine Gleichbehandlung erreicht wurde. Außerdem sollte mit der Erhöhung des Sparerfreibetrags die Kapitalbildung aus Gründen der Alterssicherung oder einer sonstigen existenzsichernden Vorsorge angeregt werden. Im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 wurde zur Finanzierung der Senkung des Einkommensteuertarifs der Sparerfreibetrag auf 3 000 DM beziehungsweise 6 000 DM halbiert mit der Begründung, dass wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung unterschiedlicher Einkunftsarten eine Verminderung des Sparerfreibetrags geboten sei.

500. Das dem derzeitigen Einkommensteuerrecht zugrunde liegende Konzept der synthetischen Einkommensteuer bietet für die Gewährung eines Sparerfreibetrags keinen Raum. Kapitaleinkommen erhöhen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen und sind daher im vollen Umfang der Besteuerung zu unterwerfen. Die Gewährung eines Freibetrags begünstigt eine Einkunftsart gegenüber anderen Einkunftsarten und sorgt in diesem Sinne für Verzerrungen. Steuerpflichtige könnten aufgrund der Gewährung eines Sparerfreibetrags versucht sein, andere Vermögenseinkünfte in den Bereich der begünstigten Einkünfte zu verlagern.

501. Sollte der Sparerfreibetrag als Inflationsausgleich dienen oder gedient haben, muss bedacht werden, dass im deutschen Einkommensteuerrecht das Nominalwertprinzip gilt. Ein Inflationsausgleich nur für Einkünfte aus Kapitalvermögen ist daher ungerechtfertigt, da dies dem Prinzip der synthetischen Einkommensteuer widersprechend zu einer Ungleichbehandlung von einzelnen Einkunftsarten führt. Ferner muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, dass bei den meisten Finanzanlagen im Nominalzins regelmäßig bereits eine Inflationskomponente enthalten ist, so dass für diese Titel, sofern die Inflation über die Dauer der Laufzeit des Papiers nicht falsch antizipiert wurde, ein steuerlicher Inflationsausgleich nicht angebracht ist. Zudem wäre für einen Inflationsausgleich ein fester von der Größe des Kapitalvermögens unabhängiger Freibetrag ungeeignet, da der Inflationsverlust in Relation zum eingesetzten Kapital berücksichtigt werden müsste. Da der Freibetrag von der Bemessungsgrundlage abgezogen wird, hängt die Entlastung vom individuellen Grenzsteuersatz des Sparers ab mit der Folge, dass bei gleichem Kapitaleinkommen Personen mit hohem Einkommen einen höheren Inflationsausgleich erhalten als Personen mit geringem Gesamteinkommen. Das ist nicht plausibel.

502. Generell ist der Abzug eines Freibetrags von der Bemessungsgrundlage nur dann gerechtfertigt, wenn der Freibetrag einer verminderten Leistungsfähigkeit Rechnung trägt. Dies ist beim Sparerfreibetrag nicht der Fall. Vielmehr liegt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vor: Die Begünstigung fällt umso größer aus, je höher der individuelle Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen ist. Deshalb ist der Sparerfreibetrag auch für eine verteilungspolitisch motivierte Sparförderung das falsche Instrument, da Bezieher geringer Einkommen nur wenig und Personen, die ein einkommensteuerpflichtiges Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags haben, gar nicht oder nur unwesentlich gefördert werden. Der Sparerfreibetrag stellt somit für die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen lediglich eine für die Sparentscheidung nicht relevante Rente dar. Will man die Kapitalbildung anregen, wäre es deshalb zielgenauer, einen pauschalen Abzug von der Steuerschuld oder eine Sparprämie zu gewähren.

Als eine weitere Begründung des Sparerfreibetrags wird auch die Vermeidung von Kapitalflucht angeführt. Das Kapital sei nicht nur der mobilste Produktionsfaktor, sondern auch die mobilste Einkommensquelle. Deshalb könne es sich kein Land leisten, Kapitaleinkommen ohne Berücksichtigung der steuerlichen Verhältnisse in anderen Ländern zu besteuern. Vor diesem Hintergrund stellt die Gewährung eines Sparerfreibetrags eine Art Kapitulation des Gesetzgebers vor der Tatsache dar, dass Kapitaleinkünfte kaum zu erfassen sind und deren Steuerhinterziehung kaum verhindert werden kann. Der Freibetrag diene daher zur Schadensbegrenzung, damit nicht zu viel Kapital ins Ausland abfließt. Auch dieses Argument kann allenfalls begrenzt überzeugen, da die grenzüberschreitende Mobilität von Kapital in erster Linie von der Höhe dieser Vermögen abhängt und daher kaum von Sparerfreibeträgen beeinflusst werden dürfte. Im Übrigen kann einer Kapitalflucht am besten durch eine Reduktion der Steuersätze – die gegebenenfalls nach einem Abbau von Steuersubventionen möglich ist – oder einem Übergang zum Konzept der „Dualen Einkommensteuer“ begegnet werden. Der Sparerfreibetrag sollte ersatzlos gestrichen werden.

Übungsleiterpauschale

503. Ehrenamtliche Tätigkeiten gelten als ein wesentlicher Bestandteil des gesellschaftlichen Zusammenhalts, weil sie in Form eines persönlichen und nicht selten zeitaufwändigen Einsatzes soziale und gesellschaftspolitische Ziele unterstützen. Die bisherige Praxis der steuerlichen Begünstigung (einer relativ eng abgegrenzten Form) des Ehrenamtes über die so genannte „Übungsleiterpauschale“ (§ 3 Nr. 26 EStG) in Höhe von 1 848 Euro pro Jahr soll mit den damit verbundenen finanziellen Anreizen dieses Verhalten unterstützen. Es handelt sich in der juristischen Terminologie daher nicht um eine Vereinfachungsbefreiung, sondern um eine Steuervergünstigung für gemeinnützige Institutionen. Die Regelung umfasst Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, und neuerdings gilt die Vorschrift auch für Betreuer.

Darüber hinaus wurde mit der Überarbeitung der Lohnsteuer-Richtlinie 2002 eine weitere steuerliche Rahmenbedingung für ehrenamtliche Tätigkeiten verändert. Danach sind aus öffentlichen Kassen gewährte Aufwandsentschädigungen für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten ohne weiteren Nachweis bis zu einem Betrag von monatlich 154 Euro steuerlich als Aufwandsentschädigung anerkannt und bleiben damit steuerfrei (§ 3 Nr. 12 EStG).

Ferner wird den ehrenamtlich Tätigen ein – allerdings nicht gesetzlich geregelter – nicht nachweispflichtiger und damit die Steuerfreiheit erhöhender Aufwandsersatz in Höhe von 256 Euro pro Jahr eingeräumt. Wird ein höherer Aufwand geltend gemacht, muss der gesamte Betrag deklariert werden, und die steuerfreie Aufwandsentschädigung beträgt maximal 1 848 Euro.

Nach Angaben der Zusammenstellung der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück belaufen sich die fiskalischen Mindereinnahmen aufgrund der Steuervergünstigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten auf jährlich 2 Mrd Euro.

504. Jede Form von Nachteilsausgleich im Rahmen des Einkommensteuerrechts leidet unter dem Mangel, dass lediglich diejenigen davon begünstigt werden, die Einkommensteuer zahlen und eine Aufwandsentschädigung ausgezahlt bekommen. Personen, die ohne Aufwandsentschädigung ehrenamtlich arbeiten oder nicht einkommensteuerpflichtig sind, haben keinen Vorteil. Hinzu tritt noch ein weiterer Nachteil: Jede Form einer Pauschale begünstigt immer diejenigen stärker, die einem höheren Grenzsteuersatz unterliegen. Das eigentliche Ziel der Bundesregierung, das Ehrenamt zu fördern, ist auf diese Weise nur begrenzt zu erreichen. Tatsächlich findet eine Förderung lediglich des aufwandsentschädigten Ehrenamtes statt. Insofern könnten Zweifel an der Geeignetheit des Instruments bei der Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten bestehen, da nicht-aufwandsentschädigte Ehrenämter gegenüber aufwandsentschädigten diskriminiert werden.

Eine Förderung des Ehrenamtes besteht darin, dass gemeinnützigen Institutionen großzügig bemessene Freibeträge bei der Gewerbe- und Körperschaftsteuer eingeräumt werden und sie zusätzlich noch einen günstigeren Mehrwertsteuersatz für ihre Leistungen ansetzen dürfen. Will man gemeinnützige Institutionen stärker fördern, so sollte der Staat direkte Transfers an diese Institutionen zahlen. Die so geförderten Einrichtungen können dann entscheiden, in welcher Höhe ehrenamtlich Tätige vergütet werden sollen. Eine solche Regelung hätte nicht nur den Vorteil, dass die Förderung von gemeinnützigen Institutionen transparent gemacht würde, statt wie bisher die Höhe der Förderung tendenziell zu verschleiern. Zudem wäre eine Förderung über direkte Transfers weniger missbrauchsanfällig als eine „allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale zum Nachteilsausgleich“, bei der Einkünfte leicht umzudeklarieren sind, damit sie unter die steuerfreie Aufwandsentschädigung fallen.

Steuerfreiheit von Zinserträgen aus Lebensversicherungen

505. In Kapitallebensversicherungen ebenso wie in Rentenversicherungen mit ausgeübtem Kapitalwahlrecht entstandene Überschussanteile sind grundsätzlich steuerpflichtig (§ 20 Absatz 1 Nr. 6 EStG). Aufgehoben ist die grundsätzliche Steuerpflicht dieser Zinserträge, wenn die Versicherung im Todesfall ausgezahlt wird und – bei einem Mindesttodesfallschutz von 60 vH der Beitragssumme – eine Laufzeit von mehr als zwölf Jahren hat. Voraussetzung für die Steuerfreiheit ist ferner, dass die Versicherung während des Erlebensfalls nicht zur Sicherung oder Finanzierung von Darlehen dient, dessen Schuldendienst als Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend gemacht wird. Die Prämien zu einer solchen Lebensversicherung können zudem als Sonderausgaben abgezogen werden (§ 10 Absatz 1 Nr. 2 EStG). Nach Angaben eines Berichts des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft betrug das Nettoergebnis dieser Kapitalanlagen im Jahr 2001 etwa 34 Mrd Euro.

Die (in der Praxis mit Ausnahme für Selbständige und Beamte nicht relevante) Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs und die Steuerfreiheit der Erträge werden wie folgt begründet: Der langjährige, planmäßige Konsumverzicht in der Ansparphase, die Möglichkeit, neben dem Todesfall auch das Invaliditätsrisiko abzusichern, und der Umstand, dass die Auszahlungszeitpunkte vieler Lebensversicherungen in einem ruhestandsnahen Alter liegen, unterschieden die Lebensversicherung von steuerpflichtigen Kapitalanlageprodukten und machten sie daher zu einem steuerlich förderungswürdigen Produkt der Altersvorsorge.

Diese Begründung für die Steuerfreiheit der Zinserträge ist nicht überzeugend. Die gängige Praxis – zum Beispiel über Policendarlehen – Kapitallebensversicherungen unter Betonung des Steuervorteils als attraktives Finanzierungsinstrument zu benutzen, dokumentiert den Charakter dieser Versicherungen als Kapitalanlageprodukt. Über eine kapitalbildende Lebensversicherung können zwar die biometrischen Risiken des Tods oder der Invalidität abgesichert werden; ein Altersvorsorgeprodukt stellt sie aber nicht dar. Altersvorsorgeprodukte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie das biometrische Risiko der Langlebigkeit über eine lebenslange Rente absichern und dass die in der Einzahlungs- und Ansparphase erworbenen Anwartschaften oder Ansprüche nicht beleihbar, nicht kapitalisierbar, nicht veräußerbar und auch nicht vererbbar sind (Ziffer 286).

Der fundamentale Unterschied zwischen Altersvorsorge und Vermögensbildung besteht darin, dass Altersvorsorgevermögen – wie die Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung – während der Lebenszeit nicht als Konsumpotential zur Verfügung steht, mithin nicht die subjektive Leistungsfähigkeit erhöht und auch nicht zur Bildung von vererbbarem Vermögen führt. Da die Kapitallebensversicherungen oder Rentenversicherungen mit ausgeübtem Kapitalwahlrecht – selbst wenn die Mindestlaufzeit erhöht würde – diese Kriterien eines Altersvorsorgeprodukts nicht erfüllen und eben nicht ausschließlich der Altersvorsorge dienen, sondern schwergewichtig den Charakter eines Kapitalanlageprodukts haben, sollten die Steuerfreiheit der Überschussanteile und die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs gestrichen werden. Diese Lebensversicherungen sind steuerlich den anderen Kapitalanlageprodukten gleichzustellen. Die Streichung dieser Steuervergünstigung sollte selbstverständlich nur für Neuabschlüsse und nicht für laufende Verträge gelten. Dies bedeutet, dass erst im Zeitverlauf ein Steueraufkommen anfällt, wenn die Zinserträge aus den Neuabschlüssen bei den Versicherten – entweder periodengerecht oder bei Auszahlung – steuerpflichtig werden. Von daher ist es zu begrüßen, dass im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes vorgesehen ist, dieses Lebensversicherungsprivileg für nach dem 1. Januar 2005 abgeschlossene Verträge zu streichen.

Sonderausgaben

506. Sonderausgaben stellen nach der Systematik des Einkommensteuergesetzes private Aufwendungen dar, die aufgrund einer besonderen gesetzlichen Regelung vom Gesamtbetrag der Einkünfte steuermindernd abgezogen werden dürfen. Sinn und Zweck der Sonderausgaben ist es, Beträge, die die individuelle Leistungsfähigkeit vermindern, im Rahmen der Einkommensteuerermittlung zu berücksichtigen. Hierunter fallen vor allem Vorsorgeausgaben, denen sich der einzelne Steuerpflichtige nicht entziehen kann oder soll. Über die so begründeten Sonderausgabentatbestände hinaus können aber auch die gezahlte Kirchensteuer (§ 10 Absatz 1 Nr. 4 EStG), Steuerberatungskosten (§ 10 Absatz 1 Nr. 6 EStG), sofern sie nicht Betriebsausgaben oder Werbungskosten sind, Aufwendungen für Berufsausbildung oder Weiterbildung in einem nicht ausgeübten Beruf (§ 10 Absatz 1 Nr. 7 EStG), Schulgeld für die Unterbringung eines Kindes in einer staatlich genehmigten Ersatzschule (§ 10 Absatz 1 Nr. 9 EStG), Ausgaben zur Förderung gemeinnütziger Zwecke sowie Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Während Vorsorgeaufwendungen oder Unterhaltszahlungen die subjektive Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen mindern und damit ein systematischer Grund für eine steuerliche Freistellung vorliegt, ist dies bei den zuletzt genannten Sonderausgaben nicht der Fall.

507. Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke sowie Spenden für politische Parteien können nach § 10b Einkommensteuergesetz bis zu bestimmten Höchstgrenzen als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Bei Zuwendungen – Mitgliedsbeiträgen und Spenden – an politische Parteien ist zu beachten, dass im Rahmen der so genannten Kleinspendenregelung nach § 34g Einkommensteuergesetz eine Ermäßigung der Einkommensteuerschuld um 50 vH dieser Ausgaben bis zu 825 Euro beziehungsweise 1 650 Euro für Ehepaare pro Jahr möglich ist. Übersteigen diese Ausgaben diesen Betrag, können nach § 10b Absatz 2 Einkommensteuergesetz bis zu insgesamt 1 650 Euro beziehungsweise 3 300 Euro für

Ehepaare pro Jahr von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Der Zweck der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden besteht darin, den privaten Altruismus zu fördern. Die Steuermindereinnahmen aufgrund der Abzugsmöglichkeit kann man insoweit als Beitrag der Allgemeinheit zu Gunsten der begünstigten Institutionen sehen. Da es sich aber bei Spenden um Ausgaben handelt, die nicht zwangsläufig entstehen, sondern freiwillige Einkommensverwendungen sind, stellen die Spendenaufwendungen keine Minderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dar; ein Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage ist daher nicht angebracht. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass ein Interesse der Allgemeinheit besteht, dass bestimmte Institutionen und Organisationen gefördert werden. Deshalb ist ein begrenzter Abzug nur noch von der Steuerschuld adäquat. Die Entlastungswirkung würde dann anders als beim derzeitigen Abzug von der Bemessungsgrundlage nicht vom Grenzsteuersatz und damit vom Einkommen abhängen, sondern wäre bei einem gleichen Spendenbetrag unabhängig vom Einkommen gleich hoch. Im Übrigen sollte der Gemeinnützigkeitsbegriff grundsätzlich bei der Gewährung einer solchen Abzugsfähigkeit nicht zu weit gefasst werden.

508. Nach § 10 Absatz 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz kann die im jeweiligen Veranlagungsjahr gezahlte Kirchensteuer (unbegrenzt) als Sonderausgabe abgezogen werden. Im 19. Subventionsbericht ist der Umfang der einkommensteuerlichen Begünstigung der gezahlten Kirchensteuer mit 3,8 Mrd Euro für das Jahr 2004 angegeben, davon entfallen 1,6 Mrd Euro auf den Bund. Man kann argumentieren, dass die Kirchensteuer wie die Spenden an gemeinnützige Institutionen behandelt werden sollte, da die Kirchen mit diesen Einnahmen soziale Leistungen, Kinderbetreuung und dergleichen finanzieren. Konsequent wäre es dann, die Kirchensteuer nicht als unbegrenzte Sonderausgabe zu berücksichtigen, sondern als von der Steuerschuld in begrenzter Höhe abzusetzende Spende. In diesem Fall wäre der damit korrespondierende Steuerentlastungsbetrag bei gleicher Spendenhöhe für alle Steuerpflichtigen identisch und würde nicht vom Grenzsteuersatz abhängen.

Da neben Kapital Wissen und damit Humankapital gerade in einer alternden Gesellschaft die wohl wichtigsten Produktionsfaktoren sind, sollten die Aufwendungen für die Berufsausbildung und die Weiterbildung weiterhin – begrenzt – abzugsfähig bleiben. Steuerberatungskosten sind der Sache nach zu den steuerlich nicht zu berücksichtigenden Aufwendungen für die private Lebensführung zu zählen. Da aber Steuerberatungskosten im Falle des Vorliegens von Vermögenseinkommen oder Einkommen aus selbständiger Tätigkeit als Betriebsausgaben beziehungsweise Werbungskosten anzuerkennen sind und es in vielen Fällen ein Leichtes ist, neben Einkünften aus unselbständiger Tätigkeit zum Beispiel Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit zu generieren, bei denen dann die Steuerberatungskosten abzugsfähig wären, sprechen Praktikabilitätserwägungen dafür, es bei der derzeitigen Regelung zu belassen.

Anders sieht es dagegen bei den „Schulkosten für Kinder auf Privatschulen“ aus. Der 19. Subventionsbericht weist für den begrenzt gewährten Sonderausgabenabzug für Schulbeiträge eine Mindereinnahme in Höhe von 23 Mio Euro aus. Ungeachtet der vergleichsweise geringen fiskalischen Bedeutung ist dieser Sonderausgabenabzug wegen seiner eindeutigen Zuordnung zur privaten Lebensführung zu streichen. Im Steuerrecht eines Staates, der nicht nur eine flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Schulen garantiert, sondern zudem noch private Schulen in relevantem Umfang subventioniert, gibt es keinen Raum für Vergünstigungen für diejenigen, welche die vom Staat angebotenen Leistungen nicht in Anspruch nehmen wollen.

Fazit: Konsolidierung jetzt – notwendig und machbar

509. Die bestehende Tragfähigkeitslücke und die damit verbundene Belastung zukünftiger Generationen sowie die Beschränkung des haushaltswirtschaftlichen Handlungsspielraums einerseits und die mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen Verpflichtungen andererseits erfordern es, unverzüglich nachhaltige Konsolidierungsschritte einzuleiten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass eine Rückführung der Primärsalden über die Ausgabenseite in der Tendenz erfolgreicher war als Versuche einer Haushaltssanierung über Einnahmeverbesserungen (Ziffern 807 ff.). Allerdings, bei einer einnahmeseitigen Konsolidierung gilt es zu unterscheiden zwischen Einnahmeverbesserungen aufgrund der Erhöhung der Steuersätze und des Abbaus von Steuervergünstigungen. Bei gleichem Volumen ist ein Streichen von Steuervergünstigungen wohlfahrtsmäßig eindeutig einer Tariferhöhung vorzuziehen; der Abbau von Steuervergünstigungen ist hinsichtlich seiner Wirkungen vergleichbar mit Ausgabenkürzungen. Dies und die Tatsache, dass das zu Konsolidierungszwecken zu mobilisierende Finanzvolumen bei einem Abbau von Steuervergünstigungen erheblich größer ist als das bei einer Rückführung von Finanzhilfen, verdeutlicht, dass auch an solchen einnahmeverbessernden Konsolidierungsmaßnahmen kein Weg vorbeiführt.

Ein undifferenzierter Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach der Rasenmähermethode mag den Vorteil einer leichteren politischen Umsetzung haben, ist aber dafür mit dem großen Mangel der fehlenden Zielgenauigkeit und der Nichtberücksichtigung von Wirkungsketten behaftet. Das Streichen von Mitteln zur Forschungsförderung ist eben anders zu beurteilen als das von Ausgaben zur Förderung des Steinkohlebergbaus. Und ebenso unterschiedlich in der ökonomischen Sinnhaftigkeit ist eine Streichung der Pendlerpauschale im Vergleich mit einer Abschaffung der Eigenheimzulage. Auch eine kriteriengeleitete Überprüfung der wichtigsten Finanzhilfen und haushaltsbezogenen Steuervergünstigungen lässt ein ökonomisch und steuersystematisch begründbares Einsparpotential – nach Auslaufen der zu streichenden Maßnahmen – von über 25 Mrd Euro pro Jahr – identifizieren (Tabelle 57). Der Ball liegt somit im Feld der Politik.

Tabelle 57

Mögliche Ansatzpunkte für eine Haushaltskonsolidierung[1]

	Haushalts-belastung[2] Mio Euro	Vorschlag
Finanzhilfen		
Steinkohle		
Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle	2 102	**abschaffen**
Anpassungsgeld	120	**abschaffen**
Wohnungsbau		
Wohnungsbauprämie	500	**abschaffen**
Sozialer Wohnungsbau	451	**abschaffen**
Eigenheimzulage	11 442	**abschaffen**
Landwirtschaft		
Finanzhilfen des Bundes an die Landwirtschaft	1 089	überprüfen
darunter:		
- Zuschüsse an die landwirtschaftliche Unfallversicherung	250	überprüfen
- Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	79	überprüfen
- Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	80	überprüfen
- Förderung Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	99	**abschaffen**
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur	545	überprüfen
darunter:		
- Ausgleichszulage in Berggebieten	131[3]	reduzieren
Agrardieselverbilligung (§ 25 b MinöStG)	420	**abschaffen**
Aktive Arbeitsmarktpolitik	21 530[4]	reduzieren
Steuervergünstigungen		
Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit (§ 3b EStG)	1 985	**abschaffen**
Sparerfreibetrag (§ 20 Absatz 4 EStG)	3 200	**abschaffen**
Übungsleiterpauschale (§ 3 Nr. 26 EStG)	2 000[5]	**abschaffen**
Sonderausgabenabzug von Beiträgen zu Lebensversicherungen (§ 10 Absatz 1 Nr. 2 EStG)	2 200	**abschaffen**
Steuerfreiheit der Zinsen aus Lebensversicherungen im Sinne des § 10 Absatz 1 Nr. 2 EStG (§ 20 Absatz 1 Nr. 6 EStG)	X[6]	**abschaffen**
Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer (§ 10 Absatz 1 Nr. 4 EStG)	3 750	abschaffen - begrenzten Abzug von der Steuer-schuld zulassen
Sonderausgabenabzug der Steuerberatungskosten (§ 10 Absatz 1 Nr. 6 EStG)	500[7]	beibehalten
Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemein-nütziger Zwecke sowie von Zuwendungen an politische Parteien (§ 10b EStG)	1 095	abschaffen - begrenzten Abzug von der Steuer-schuld zulassen
Steuerermäßigung bei Zuwendungen an politische Parteien (§ 34g EStG)	90	beibehalten
Sonderausgabenabzug für Schulgeldzahlungen an private Schulen (§ 10 Absatz 1 Nr. 9 EStG)	23	**abschaffen**
Entfernungspauschale (§ 9 Absatz 1 EStG)	5 000[5]	gegebenenfalls reduzieren
Insgesamt	**57 497**	
Summe der abzuschaffenden Vergünstigungen	**24 542**	
Nachrichtlich:		
Ehegattensplitting	2 700[8]	beibehalten

1) Steuervergünstigungen auf der Unternehmensseite werden nicht berücksichtigt. - 2) Gemäß 19. Subventionsbericht für das Jahr 2004, wenn nichts anderes angegeben ist. - 3) Im Jahr 2003. - 4) Haushaltsansatz der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2003. - 5) Gemäß der Koch-Steinbrück-Vorschläge. - 6) Die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerfreiheit der Zinsen aus Lebensversicherungen können derzeit auf etwa 9 Mrd Euro veranschlagt werden. - 7) Eigene Schätzung. - 8) Maximale Differenz der Steuermindereinnahmen aufgrund des Ehegattensplittings zu den Steuermindereinnahmen, die bei Einführung eines Realsplittings anfallen würden (Quelle: BMF); nachrichtlich: Die Steuermindereinnahmen aufgrund des Ehegattensplittings betragen derzeit rund 22 Mrd Euro.

V. Föderalismus mutig reformieren

Das Wichtigste in Kürze

(1) Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Wichtigste Ursache für dieses Politikversagen sind die föderalen Entscheidungsstrukturen.

(2) Der kooperative Föderalismus muss durch einen wettbewerblichen Föderalismus ersetzt werden; Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus.

(3) Zu einem funktionierenden Föderalismus gehört auch eine begrenzte Steuerautonomie der Bundesländer.

(4) Die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern sind zurückzuführen.

(5) Die Rahmengesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung sind einzuschränken.

510. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr Reformen auf den Arbeitsmärkten und in den Systemen der Sozialen Sicherung auf den Weg gebracht, wie sie bereits seit langer Zeit mit Nachdruck gefordert wurden. Dies hat allerdings nicht zu einer Aufbruchstimmung geführt. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: Die Bürger sind verunsichert und wissen nicht genau, was auf sie zukommt. Die Verunsicherung dürfte damit zusammenhängen, dass mit bestimmten Reformmaßnahmen für viele von ihnen erhebliche Einschnitte verbunden sein werden. Dass dies bei den Betroffenen zu Zukunftsangst führt, ist nachvollziehbar. Die Verwirrung ist auch darauf zurückzuführen, dass aufgrund des komplizierten Gesetzgebungsprozesses niemand genau weiß, welche der vorgesehenen Maßnahmen wann und in welcher Ausgestaltung in Kraft treten werden. So hat das Bundeskabinett am 29. Juni dieses Jahres das Vorziehen der für das Jahr 2005 geplanten dritten Stufe der Steuerreform auf den 1. Januar 2004 bekannt gegeben. Noch bis Mitte November war unklar, ob diese Maßnahme in Kraft treten wird oder nicht. Letzteres gilt auch für die im Haushaltsbegleitgesetz 2004 vorgesehene Streichung der Eigenheimzulage und die Kürzung der Entfernungspauschale; es gilt für die Gemeindewirtschaftssteuer, für die Handwerksordnung, und es gilt für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Alle diese Gesetze sind im Bundesrat zustimmungspflichtig. Und die Oppositionsparteien, die im Bundesrat über die Mehrheit der Stimmen verfügen, haben seit längerem angekündigt, dass sie diesen Maßnahmen in der vorliegenden Form nicht zustimmen werden. Was letztlich von den durch die Bundesregierung eingeleiteten Reformpaketen in Kraft treten wird, liegt zur Zeit im Dunkeln.

Die politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland sind seit geraumer Zeit langsam, undurchsichtig und unberechenbar. Über eine ausbleibende Aufbruchstimmung muss man sich somit nicht wundern. Eine wichtige Ursache für dieses Politikversagen sind die föderalen Entscheidungsstrukturen. Die praktische Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland bildet ein hohes, vielleicht sogar das höchste Hindernis für die Umsetzung grundlegender Reformen, unbeschadet, dass in einigen Fällen der Bundesrat ein sinnvolles Korrektiv einzelner Gesetzesvorhaben darstellen kann. Aber es geht hier nicht um die Inhalte einzelner Entscheidungen, sondern um den Entscheidungsmechanismus. Deshalb muss der Föderalismus reformiert werden. Der Sachverständigenrat und viele andere haben dies immer wieder gefordert.

511. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Föderalismusreform ist in der Politik vorhanden. Am 16. Oktober 2003 hat der Deutsche Bundestag eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Innerhalb eines Jahres soll dieses Gremium, dem jeweils sechzehn (stimmberechtigte) Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Bundesrates weitere Mitglieder ohne Stimmrechte sowie ständige Gäste angehören, Ergebnisse präsentieren, wie die Handlungsfähigkeit und die Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert werden können, wie sich die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuordnen lassen und wie die Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden kann. Grundsätzlich ist die Einsetzung dieser Kommission zu begrüßen. Zu hoffen ist, dass sie sich zu mutigen Reformempfehlungen durchringen kann, die dann auch von der Politik zügig umgesetzt werden. Zu befürchten ist jedoch, dass diese Hoffnung enttäuscht wird. Zum einen hat sich bereits Mitte der neunziger Jahre eine Bund-Länder-Kommission mit der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung befasst, freilich weitgehend ergebnislos. Zum anderen sind zentrale Fragestellungen nicht in den Untersuchungsauftrag der neu gebildeten Kommission eingegangen. Dazu gehören insbesondere eine Überarbeitung der Finanzverfassung mit einer Steuerentflechtung zwischen Bund und Ländern sowie eine damit verbundene (begrenzte) Steuerautonomie für die Bundesländer. Gegenwärtig ist jegliche Modifikation von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen der Gemeinschaftssteuern – sie machen rund zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens in Deutschland aus – nur mittels Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates möglich. Die dadurch möglichen Entscheidungsblockaden müssen aufgelöst werden, sonst bleibt jede Föderalismusreform unvollständig.

512. Föderalismus ist vom Prinzip her eine gute Sache. Dezentrale politische Entscheidungen können grundsätzlich den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen als zentralisierte; dies ermöglicht ein effizientes regionales Angebot an öffentlichen Leistungen. Ein föderaler Wettbewerb bietet wie jeder Wettbewerb die Chance,

dass die besten Lösungen entdeckt und übernommen werden. Schließlich stärkt ein funktionierender Föderalismus die demokratischen Entscheidungsstrukturen und begrenzt die Machtfülle einer Zentralregierung (JG 2002 Ziffer 396).

Ein föderatives System kann diese positiven Effekte allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen entfalten. Die einzelnen Ebenen benötigen eine weitgehende Autonomie bei den Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen; die Zuständigkeiten für die jeweiligen Aufgaben müssen klar getrennt sein; die staatliche Ebene, die über einzelne Aufgaben entscheidet, muss auch die Ausgabenverantwortung übernehmen. All dies ist gegenwärtig in Deutschland nicht gewährleistet. Die Bundesländer haben praktisch keine Autonomie bei den Steuereinnahmen; durch Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben kommt es zu Fehlanreizen und zu einer Vermengung von Verantwortlichkeiten; die eine Ebene kann über Aufgaben und Ausgaben entscheiden, die eine andere Ebene zu übernehmen hat. In all diesen Bereichen besteht dringender Handlungsbedarf. Darauf hat der Sachverständigenrat wiederholt hingewiesen (JG 2000 Ziffern 169 ff.).

Begrenzte Steuerautonomie für die Bundesländer

513. Die deutschen Bundesländer können zwar über die konkurrierende Gesetzgebung (Artikel 72 Grundgesetz) im Bundesrat an der Steuergesetzgebung mitwirken, haben aber ansonsten keine eigene Gesetzgebungskompetenz für die Einnahmen, die ihnen aus den Landessteuern oder den Gemeinschaftssteuern zufließen. Hingegen verfügen die Gemeinden insofern über eine begrenzte Steuerautonomie, als sie die Hebesätze der Realsteuern festsetzen können. Auch der Bund kann autonom über eine Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld (wie den Solidaritätszuschlag) sowie über die Steuersätze der Bundessteuern entscheiden, ansonsten ist er auf die Zustimmung der Länder angewiesen.

Überzeugende Gründe dafür, dass ausgerechnet die Länder keinerlei Autonomie bei der Festsetzung von Steuersätzen haben, auch nicht bei den ausschließlich ihnen zufließenden Landessteuern, sind schwer zu finden. Sie lassen sich auch nicht aus der grundgesetzlichen Bestimmung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) ableiten. Ganz im Gegenteil spricht vieles dafür, auch den Ländern eine gewisse Besteuerungsautonomie zuzubilligen und zu diesem Zweck eine stärkere Steuerentflechtung zwischen Bund und Ländern anzustreben. Hier bieten sich zwei alternative Vorgehensweisen an.

– Einmal könnte man konsequent zu einem Trennsystem übergehen, indem dem Bund die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragshoheit für die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern zugewiesen werden, und den Ländern Entsprechendes für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Diese Lösung wurde schon im Grundgesetz des Jahres 1949 gewählt. Ein striktes Trennsystem wird aber auch bei diesem Vorschlag nicht durchzuhalten sein. Im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sind bundeseinheitliche Regelungen letztlich unabweisbar. Konsequenterweise müssten darüber die Länder gemeinsam entscheiden, was jedoch mit Koordinations- und Transaktionskosten verbunden wäre.

– Alternativ könnte man an den Gemeinschaftssteuern festhalten und – ausgehend von einer bundeseinheitlich festgelegten Bemessungsgrundlage – den einzelnen föderalen Ebenen Zuschläge und Abschläge auf einen gegenüber dem geltenden Tarif abgesenkten Grundtarif erlauben. In Frage kämen auch Zuschläge auf das Aufkommen, das den jeweiligen Ebenen im Rahmen des bestehenden Steuerverbunds zusteht. Dabei ist eine Begrenzung der regionalen Zuschlagssätze nach oben und unten erwägenswert. Bei mobilen Bemessungsgrundlagen würde der Steuerwettbewerb sonst tendenziell zu ineffizient niedrigen Steuersätzen führen; andererseits können auch ineffizient hohe Steuersätze nicht ausgeschlossen werden, wenn mehrere vertikale Gebietskörperschaften auf ein und dieselbe Bemessungsgrundlage zugreifen können. Dann besteht nämlich die Gefahr, dass eine Ebene bei Festlegung der Steuer- oder Zuschlagssätze die Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen der anderen Ebenen unberücksichtigt lässt. Diesen Überlegungen lässt sich durch eine Begrenzung der Zuschlagssätze nach oben und unten Rechnung tragen.

514. Die Übertragung einer Steuerautonomie auf die Bundesländer hätte Rückwirkungen auf den Länderfinanzausgleich, indem etwa die gegenwärtig völlig überzogene Umverteilungsintensität reduziert werden könnte.

Gegen eine Steuerautonomie wird häufig vorgebracht, dass finanzschwache Bundesländer aus dem sich ergebenden Steuerwettbewerb als Verlierer hervorgingen: Während finanzstarke Bundesländer die Steuersätze senken könnten, müssten die finanzschwachen Länder sie erhöhen. Das ist aber keine zwangsläufige Folge des Steuerwettbewerbs. Bei mobilen Bemessungsgrundlagen können durch Steuersatzsenkungen Unternehmen oder Haushalte attrahiert werden. Die steuerinduzierte Mobilität von Produktionsfaktoren und Personen führt dann dazu, dass Aufholprozesse in Gang gesetzt werden, die das gegenwärtige nivellierende Finanzausgleichssystem eher unterdrückt (JG 2001 Ziffer 368). Dies lässt sich auch auf europäischer Ebene beobachten. So dürften die niedrigen Steuersätze in Irland – neben den Transfers aus dem EU-Haushalt – einen erheblichen Anteil an der positiven Wirtschaftsentwicklung dieses Landes (gehabt) haben.

Aus guten Gründen besteht weitgehend Einigkeit, dass eine vollständige Harmonisierung der Steuerpolitik in Europa negativ und ein auf die Steuersätze bezogener,

begrenzter Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union positiv zu bewerten ist. Was für die Länder in Europa richtig ist, trifft auch für die Bundesländer in Deutschland zu.

Abbau von Mischfinanzierungen

515. Nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Dies ist eine prinzipiell sinnvolle Vorschrift, die aber durch eine Reihe von im Grundgesetz verankerten Mischfinanzierungstatbeständen durchlöchert wird, nämlich

– die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b Grundgesetz,

– die Finanzhilfen nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz,

– die Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz,

– die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder für den öffentlichen Personennahverkehr nach Artikel 106a Grundgesetz.

Als Gemeinschaftsaufgaben nennt Artikel 91a Grundgesetz den Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Im Jahr 2003 leistete der Bund für diese drei Gemeinschaftsaufgaben Zahlungen an die Länder in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd Euro. Begründet werden die Gemeinschaftsaufgaben mit dem Vorliegen überregionaler Spill-over-Effekte. Sofern diese Effekte bei der Aufgabe Hochschulbau darin gesehen werden, dass landesexterne Studierende an den Hochschulen eines Bundeslandes studieren, entfiele diese Begründung für eine Mitwirkung des Bundes bei einem Übergang zu Studiengebühren. Im Hinblick auf die Finanzierung von Grundlagenforschung kann die Gemeinschaftsaufgabe hingegen beibehalten werden. Die Aufgabe einer Verbesserung der Agrarstruktur kann in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen werden. Schließlich gehört auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, zumindest was die Zahlungen des Bundes an die alten Bundesländer angeht, auf den Prüfstand. Aber auch zur Finanzierung vereinigungsbedingter Aufgaben ist dieses Instrument fragwürdig, da die Sonder-Bundesergänzungen schon dieselbe Funktion erfüllen.

516. Nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Zu den so begründeten Finanzhilfen gehörten die Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahr 2002 in die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen eingegangen sind (JG 2002 Ziffer 390). Außerdem gehören dazu Hilfen für den Wohnungsbau und die Wohnungsmodernisierung, für die Stadtsanierung und Stadtentwicklung und für die Gemeindeverkehrsfinanzierung. Im Jahr 2003 beliefen sich diese Finanzhilfen noch auf 2,6 Mrd Euro. Überregionale externe Effekte lassen sich bei den drei letztgenannten Maßnahmen nicht identifizieren. Ihre ökonomische Begründung steht deshalb auf schwachen Füßen. Es handelt sich um reine Subventionstatbestände durch den Bund, die das Ausgabenverhalten der Länder verzerren. Die Finanzhilfen sollten gestrichen und die Aufgaben in den alleinigen Verantwortungsbereich der Länder übertragen werden.

Analoges gilt für die Geldleistungsgesetze gemäß Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz, die im Jahr 2003 Zahlungen vom Bund an die Länder in Höhe von 7,1 Mrd Euro nach sich zogen. Darunter fielen Ausgaben für das Bundeserziehungsgeld, für die Bundesausbildungsförderung, für das Wohngeld und Leistungen zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes. Während der Bund die Kosten für das Bundeserziehungsgeld allein trägt, übernimmt er bei den anderen Ausgaben Finanzierungsanteile zwischen 33,3 vH und 65 vH. Hier spricht vieles für bundeseinheitliche Regelungen, so dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund bleiben sollte. Die Durchführung der Aufgaben dagegen sollte – wie bisher – wegen der größeren Flexibilität und Bürgernähe der Verwaltung bei den Ländern und Gemeinden liegen. Im Sinne einer Ausführungskonnexität ist die Ausgabenverantwortung dann aber auch vollständig der ausführenden Ebene zu übertragen, also den Ländern oder den Gemeinden; von Mischfinanzierungen gehen in aller Regel Anreize zu einer ineffizienten Aufgabenerfüllung aus. Dies erfordert eine Aufstockung der den Ländern zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, etwa über eine Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung oder über Bundesergänzungszuweisungen.

Im Jahr 2003 erhielten die Länder als Ausgleich für die Übernahme der Aufgabenverantwortung beim öffentlichen Personennahverkehr nach Artikel 106a Grundgesetz vom Bund einen Betrag in Höhe von 6,8 Mrd Euro. Bei diesen Geldleistungen handelt es sich um zweckgebundene Zahlungen des Bundes, über die die Länder weitgehend autonom entscheiden können. Allein aus Transparenzgründen wäre es sinnvoll, diese Transfers in die Umsatzsteuerverteilung nach Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz zu integrieren. Dies bietet sich auch deshalb an, weil die Hilfen für den öffentlichen Personennahverkehr ohnehin mit der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben werden.

Die Mischfinanzierungstatbestände wurden im Rahmen der Finanzreform 1969 neu geregelt; aus heutiger Sicht betrachtet muss dies eher als Fehlkonstruktion bezeichnet werden. Die ursprünglich beabsichtigte effizientere Mittelverwendung zur Korrektur von Spill-over-Effek-

ten wurde nicht erreicht. Stattdessen ist es zu einem Subventionswettlauf der Länder gekommen, zu Mitnahmeeffekten, zu einem Verteilungskampf der Länder untereinander um die knappen finanziellen Zuschüsse des Bundes und zu einer überbordenden Bürokratie mit einer Vielzahl von Bund-Länder-Gremien. Die Mischfinanzierungen sollten deshalb deutlich zurückgeführt werden.

Fazit: Den großen Wurf wagen

517. Der Bund hat in den letzten Jahren die ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Möglichkeiten zur konkurrierenden Gesetzgebung immer extensiver wahrgenommen. Die Rahmengesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung müssen eingeschränkt werden. Warum sollen die Bundesländer nicht autonom etwa über die Besoldung ihrer Beamten oder zum Beispiel über die Einführung von Studiengebühren beschließen können? Mit diesem Problemkreis wird sich die neu eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auseinandersetzen. Auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen, stehen auf der Tagesordnung. Bedauerlicherweise wurde die Frage nach einer begrenzten Steuerautonomie für die Bundesländer ausgeklammert. All dies müsste schließlich mit einer Neujustierung der vertikalen Einnahmeverteilung und mit Anpassungen des horizontalen Länderfinanzausgleichs verbunden sein, da die geltenden Finanzausgleichsregelungen unbefriedigend sind (JG 2001 Ziffern 362 ff.). Auch sind Grundgesetzänderungen unvermeidlich. Eine solche Herkules-Aufgabe erfordert viel Kraft und einen langen Atem. Aber es gibt keine Alternative, wenn man den vielfach beklagten Reformstau aufbrechen und der Politikverflechtungsfalle entkommen will. Die letzte Reform der Finanzverfassung aus dem Jahr 1969 wurde fast zehn Jahre lang vorbereitet. So lange darf es dieses Mal nicht dauern.

FÜNFTES KAPITEL

Die Politikbereiche im Einzelnen

I. Steuerpolitik: Vom Chaos zum System

Das Wichtigste in Kürze

(1) Deutschland ist – bezogen auf die effektiven Steuerbelastungen von Unternehmen – immer noch ein Hochsteuerland.

(2) Die deutsche Steuerpolitik hat aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt; die Systematik des Steuerrechts hat weiter abgenommen.

(3) Zur Stärkung der Standortattraktivität und zum Abbau der Verzerrungen bei den Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie bei der Rechtsformwahl bieten sich entweder eine Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer (Steuerreformoption I) oder eine duale Einkommensteuer (Steuerreformoption II) an.

(4) Die Gewerbesteuer/Gemeindewirtschaftssteuer ist in ein kommunales Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer (Option I) oder zur Steuer auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen (Option II) zu überführen.

(5) Der Sachverständigenrat hält die duale Einkommensteuer für die vorteilhaftere Steuerreformoption; der proportionale Steuersatz auf Kapitaleinkommen sollte bei etwa 30 vH liegen, der Eingangssteuersatz der Besteuerung von Arbeitseinkommen bei 15 vH und der Spitzensteuersatz bei etwa 35 vH.

518. In seinem Jahresgutachten 2001 hatte der Sachverständigenrat die Steuerpolitik der Bundesregierung, insbesondere das Steuersenkungsgesetz 2001, insgesamt positiv beurteilt. Berechnungen von Kapitalkosten und effektiven Steuerbelastungen führten zu der Schlussfolgerung, dass die Investitionsbereitschaft stimuliert und die Attraktivität des Standorts Deutschland erhöht wurde. Mit dem Übergang vom Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren wurde überdies die Europatauglichkeit des deutschen Körperschaftsteuersystems hergestellt. „Den eingeschlagenen Weg fortsetzen“ lautete das Fazit zur Steuerpolitik. Handlungsbedarf wurde dabei vor allem im Hinblick auf eine (weitere) Senkung der Tarifbelastung von Unternehmensgewinnen, eine Reduzierung der Tarifspreizung zwischen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und allgemeiner: einer besseren Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und persönlicher Einkommensteuer gesehen (JG 2001 Ziffer 553). In diese Überlegungen sollte die Reform der Gewerbesteuer einbezogen werden. Die Aufforderung zur Fortführung der Steuerreform findet sich erneut im letzten Jahresgutachten (JG 2002 Ziffern 374 ff.).

Seitdem kann der Steuerpolitik kein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen haben die steuerlichen Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl weiter zugenommen. Tatsache ist, dass der Standort Deutschland steuerlich im Jahr 2003 unattraktiver ist als 2001. Dies liegt zum einen daran, dass für dieses Jahr der Körperschaftsteuersatz einmalig um 1,5 Prozentpunkte erhöht wurde und zum anderen daran, dass in einigen Ländern permanente Steuersenkungen für Unternehmen vorgenommen wurden. Die deutsche Steuerpolitik hat nicht nur jeglichen perspektivischen Elan verloren, die ursprüngliche Systematik des Einkommensteuerrechts schwindet zunehmend. Die Einkommensteuer entwickelt sich immer mehr zu einer unsystematischen Schedulensteuer, ohne dass ein neues steuerliches Leitbild erkennbar wäre. Hinzu kommt, dass die deutsche Steuerpolitik aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit auch an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat. Dazu haben nicht nur die zahlreichen Steuerrechtsänderungen in den vergangenen zwei Jahren beigetragen. Auch das Hin und Her um das Steuervergünstigungsabbaugesetz, die Diskussion über Steueramnestie und Abgeltungssteuer, laufende Nachbesserungen und Modifikationen von Referenten- und Gesetzentwürfen sowie ein rückwirkendes In-Kraft-Treten von Steuerrechtsänderungen haben die Verlässlichkeit und Stetigkeit der Steuerpolitik in Frage gestellt. Die Steuerpolitik ist zum Spielball widerstreitender Interessen innerhalb der Bundesregierung, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen Regierung und Opposition geworden. Für die Planungssicherheit von Konsumenten und Investoren und für den Standort Deutschland allgemein stellt dies eine fatale Entwicklung dar.

Die deutsche Steuerpolitik muss Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit zurückgewinnen. Die Steuerpolitik muss einem klaren steuerpolitischen Leitbild folgen, das mit europarechtlichen Regelungen vereinbar ist, das die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland steigert und die Verzerrungen der Entscheidungen über Investitionen, Finanzierung und Rechtsformwahl abbaut oder beseitigt. Der Sachverständigenrat stellt dazu zwei unterschiedliche Reformoptionen für die Einkommens- und Unternehmensbesteuerung vor, die als Leitbild für die zukünftige Steuerpolitik dienen können: eine Inte-

gration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer und die duale Einkommensteuer. Unter Abwägung aller Gesichtspunkte sieht der Sachverständigenrat einen Übergang zu einer dualen Einkommensteuer als die attraktivere Reformoption dar.

Grundlegende Steuerreformen und Reformen in den Systemen der Sozialen Sicherung sind nicht unabhängig voneinander. Wenn etwa im Zusammenhang mit dem Übergang zu Kopf-Pauschalen beziehungsweise Gesundheitsprämien vorgeschlagen wird, die Umverteilung aus der Gesetzlichen Krankenversicherung herauszunehmen und in das Steuersystem zu verlagern, verträgt sich das nicht mit einer gleichzeitigen drastischen Senkung und Abflachung des Einkommensteuertarifs. Auf einen Nenner gebracht: Man kann sich für die Vorschläge der „Herzog-Kommission" im Bereich der sozialen Sicherung aussprechen oder für die „Kirchhof-Vorschläge" in der Steuerpolitik eintreten; wer aber beides gleichzeitig fordert, handelt entweder inkonsistent oder verabschiedet das Umverteilungsziel gleichsam durch die Hintertür.

Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen

519. Die Wirkungen von Steuern auf Investitions-, Standort-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen lassen sich anhand von Kapitalkosten und effektiven Steuerbelastungen ermitteln (JG 2001 Ziffern 527 ff.). Der Vergleich der steuerlichen Belastung für den Rechtsstand zum 1. Januar 2003 mit derjenigen, die für das Jahr 2001 ermittelt wurde, gibt Auskunft über den veränderten Einfluss der Besteuerung auf die relevanten unternehmerischen Entscheidungen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse für die effektive Steuerbelastung von Investitionserträgen exemplarisch beschrieben und interpretiert. Die ausführlichen Tabellen mit sämtlichen Neuberechnungen für Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen finden sich im Anhang zu diesem Abschnitt.

Deutschland: immer noch ein Hochsteuerland!

520. In einer Pressemitteilung vom 20. Januar 2003 kommentierte das Bundesministerium der Finanzen die Veröffentlichung der jüngsten OECD Revenue Statistics mit der Überschrift „Deutschland ist kein Hochsteuerland!". In der Tat besagen die OECD-Zahlen, dass Deutschland im Jahr 2001 mit 21,7 vH die niedrigste Steuerquote in Europa aufwies und bei der gesamten Steuer- und Abgabenlast mit 36,4 vH im internationalen Mittelfeld lag. Diese Zahlen treffen zu, sie sind aber wenig aussagekräftig und sogar irreführend, wenn man an zwischenstaatlichen Standortvergleichen oder an den Entscheidungswirkungen der Besteuerung interessiert ist. So ist erstens zu berücksichtigen – auch wenn dieser Aspekt weniger wichtig ist –, dass die „bereinigte", kassenmäßige Steuerquote in Deutschland um rund zwei Prozentpunkte höher liegt, wenn die Saldierung der Steuereinnahmen mit Kindergeld, Eigenheimzulage und Investitionszulagen rückgängig gemacht wird (Tabelle 58). Zweitens fassen gesamtwirtschaftliche Belastungskennziffern Steuern zusammen, die auf ganz unterschiedliche ökonomische Sachverhalte wirken. Indirekte Steuern beeinflussen primär die Konsumentscheidungen, Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge vor allem das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer die Investitions- und Standortentscheidungen. Wirkungsanalytisch macht es keinen Sinn, diese Steuern zusammenzufassen. Auch sollten die entsprechenden Steuern auf die zugehörigen Bemessungsgrundlagen bezogen werden, also auf die Konsumausgaben, auf die Lohnsumme oder auf die unternehmerischen Gewinne, nicht aber auf aggregierte Maßgrößen wie das Bruttoinlandsprodukt. Drittens schließlich ist der

Tabelle 58

Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene im europäischen Vergleich[1)]

vH

	Tarifbelastung		Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)		Effektive Grenzsteuerbelastung (EMTR)	
	2003	2001/2002	2003	2001/2002	2003	2001/2002
Deutschland	40,7	39,4	37,2	36,0	31,1	29,8
Frankreich	35,4	36,6	34,9	35,8	34,1	34,7
Irland	12,5	10,0	13,0	10,8	14,1	12,7
Italien	38,3	40,2	32,4	28,8	21,4	- 6,3
Niederlande	34,5	35,0	32,4	32,9	28,5	29,0
Schweden	28,0	28,0	23,3	23,6	17,0	17,2

1) Rechtsstand jeweils 1. Januar. Zu den Berechnungen siehe JG 2001/02 Kasten 7.

Ausweis kassenmäßiger Steuereinnahmen vergangenheitsbezogen. Unternehmen und Haushalte legen ihren Entscheidungen hingegen die gegenwärtigen und für die Zukunft erwarteten Steuerbelastungen zugrunde. Aussagekräftige internationale Steuerbelastungsvergleiche im Hinblick auf die hier im Vordergrund stehende Unternehmensbesteuerung müssen also auf die zu erwartende Steuerbelastung geplanter Investitionen abstellen. Relevant sind dabei die effektiven marginalen und effektiven durchschnittlichen Steuerbelastungen von Investitionserträgen. In die Ermittlung dieser steuerlichen Kennziffern gehen nicht nur die tariflichen Steuersätze, sondern auch die Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage ein.

521. Zunächst werden – analog zur Tabelle 78 im Jahresgutachten 2001/02 und für die dort getroffenen Annahmen bezüglich Finanzierungswegen und Investitionsalternativen – die Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften bei nationaler Geschäftstätigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verglichen (Tabelle 64 und Tabelle 65, Seiten 354 f.). Betrachtet wird wieder jeweils nur die Unternehmensebene, ohne Einbeziehung der Kapitalgeber. Dabei sind hier lediglich die Länder in den Vergleich einbezogen, in denen sich im Berichtszeitraum entweder die tariflichen Steuersätze oder die Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen geändert haben. In Deutschland ist dies die durch das Flutopfersolidaritätsgesetz zum 1. Januar 2003 für die Dauer eines Jahres erfolgte Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5 vH. Zwar ist die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes auf ein Jahr begrenzt und bewirkt daher eine Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen nur in diesem Jahr; nicht auszuschließen ist aber, dass der Körperschaftsteuersatz zukünftig unter vergleichbaren Umständen wieder angehoben wird. Der Sachverständigenrat hat diese Maßnahme schon im letzten Jahr als falsch bezeichnet (JG 2002 Ziffer 546). Demgegenüber kam es in anderen Ländern zu einer permanenten – wenn auch geringfügigen – Reduktion der entsprechenden Steuersätze, so in Frankreich, Italien und den Niederlanden, während in Schweden etwas günstigere Gewinnermittlungsvorschriften zugelassen wurden. Lediglich Irland hat seinen Körperschaftsteuersatz auf 12,5 vH erhöht, da der frühere, auf Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes beschränkte Satz von 10 vH („Manufacturing Relief") gegen die europarechtlichen Beihilfebestimmungen verstieß.

Neben den Tarifbelastungen sind auch die effektiven Durchschnittsbelastungen sowie die effektiven Grenzbelastungen angegeben. Den effektiven durchschnittlichen Steuerbelastungen, die sehr stark von den tariflichen Steuersätzen abhängen, kommt dabei eine – theoretisch nachgewiesene und empirisch abgesicherte – besondere Bedeutung bei den unternehmerischen Standortentscheidungen zu. Die effektiven Grenzbelastungen hingegen beeinflussen die Entscheidungen über zusätzliche Investitionen, nachdem die Standortentscheidung gefallen ist.

522. Bei der Tarifbelastung und der für die Standortwahl entscheidenden effektiven Durchschnittsbelastung nimmt Deutschland nach wie vor nicht nur den letzten Rang ein, der Abstand zu anderen Ländern hat sich sogar noch vergrößert. Im Hinblick auf die effektiven Grenzsteuerbelastungen und, damit eng zusammenhängend, die Kapitalkosten, hat sich die Position Deutschlands im europäischen Vergleich ebenfalls verschlechtert, auch wenn Deutschland hier vor Frankreich „nur" auf dem vorletzten Platz liegt. Auffällig ist der steile Anstieg der effektiven Grenzbelastung in Italien. Dies liegt an der Abschaffung eines nicht einmal vier Jahre zuvor eingeführten Systems eines gespaltenen Körperschaftsteuersatzes, das einen niedrigen Satz auf Gewinne in Höhe einer aus dem Kapitalmarktzins abgeleiteten Eigenkapitalrendite vorsah und die volle Tarifbelastung für darüber hinausgehende Gewinne.

523. Die Betrachtung grenzüberschreitender Investitionstätigkeit vermittelt detailliertere Einsichten in die Standortattraktivität Deutschlands. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Outbound-Investitionen und Inbound-Investitionen. Im erstgenannten Fall hat die Mutterkapitalgesellschaft ihren Sitz im Inland, mit rechtlich selbständigen Tochterkapitalgesellschaften in unterschiedlichen europäischen Ländern. Bei Inbound-Investitionen sitzt die Muttergesellschaft im europäischen Ausland, die Tochter in Deutschland.

Im Hinblick auf Outbound-Investitionen steigen aufgrund der Steuererhöhung in Deutschland und der (nahezu) gleichzeitig erfolgten Steuersenkungen im Ausland für deutsche Investoren tendenziell die Anreize, Investitionen in Tochtergesellschaften im Ausland statt im Inland durchzuführen. Dies gilt insbesondere für diskrete, rentable Investitionen, die von den effektiven Durchschnittsbelastungen abhängen. Diese sind im Jahr 2003 für sämtliche Auslandsinvestitionen geringer als bei Inlandsinvestitionen. Geht man für Mutter- und Tochtergesellschaften jeweils von einem Durchschnitt der drei Finanzierungswege (Selbstfinanzierung, Beteiligungsfinanzierung, Fremdfinanzierung) aus, beträgt die durchschnittliche effektive Steuerbelastung einer in der inländischen Muttergesellschaft durchgeführten Investition 37,2 vH im Jahr 2003. Werden die Investitionen hingegen in den im Ausland gelegenen Tochtergesellschaften durchgeführt, reduzieren sich die Durchschnittssteuerbelastungen auf, zum Beispiel 15,2 vH in Irland, 31,1 vH im Vereinigten Königreich, 34,2 vH in Italien und 36,7 vH in Frankreich. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Grenzsteuerbelastungen von Investitionserträgen in Mutter- und Tochtergesellschaften (Tabelle 65, Seite 355). Dasselbe gilt, wenn die Steuerbelastungen bei Outbound-Investitionen unter Einbezug der Kapitalgeberseite betrachtet werden Tabelle 66, Seite 356. Verglichen mit dem Jahr 2001, haben die Belastungsunterschiede bei Outbound-Investitionen tendenziell zugenommen.

Korrespondierend zur Vorteilhaftigkeit eines Auslandsengagements über die Tochtergesellschaft einer deutschen Kapitalgesellschaft ist die Attraktivität des Stand-

orts Deutschland für ausländische Investoren gering. Dies zeigt ein Vergleich der effektiven Steuerbelastungen bei Inbound-Investitionen mit den entsprechenden Kennziffern für Investitionen an den jeweiligen ausländischen Standorten (Tabelle 68, Seite 357). Während etwa eine niederländische Kapitalgesellschaft im Heimatland Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen von 28,5 vH und 32,4 vH unterliegt, belaufen sich die entsprechenden Belastungen einer Tochtergesellschaft mit Sitz in Deutschland auf 38,7 vH und 39,9 vH. Für Kapitalgesellschaften in allen betrachteten Ländern lohnt sich ein Engagement in Form einer Tochtergesellschaft in Deutschland unter steuerlichen Gesichtspunkten nicht.

Insgesamt ist der Standort Deutschland gleichermaßen für inländische wie ausländische Investoren unattraktiv, wenn ausschließlich die steuerliche Belastung von Erträgen betrachtet wird.

524. Betrachtet man die unterschiedlichen Finanzierungswege der Tochtergesellschaft durch die Muttergesellschaft genauer, schneidet die Selbstfinanzierung bei Outbound-Investitionen nach wie vor am günstigsten ab (Tabelle 65, Seite 355). Auslandsgewinne, die in Form von Dividenden repatriiert werden, unterliegen wegen des hier praktizierten Freistellungsverfahrens der niedrigeren ausländischen Steuerbelastung. Hingegen werden Zinseinkünfte im Fall der Fremdfinanzierung wegen Anwendung des Wohnsitzprinzips der höheren Besteuerung in Deutschland unterworfen. Umgekehrt bestehen im Hinblick auf Inbound-Investitionen für ausländische Investoren Anreize, ihre deutschen Tochtergesellschaften mit Fremdkapital statt mit Eigenkapital auszustatten, da Zinseinkünfte auf die niedrigere ausländische Steuerbelastung heruntergeschleust werden können (Tabelle 68, Seite 357). Allerdings gelingt das nicht vollständig, solange die Hälfte der Schuldzinsen der deutschen Gewerbesteuer unterliegt (Ziffer 284). Das Steuergefälle zwischen Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union führt also dazu, dass Outbound-Investitionen tendenziell mit Eigenkapital, Inbound-Investitionen hingegen eher mit Fremdkapital finanziert werden. Während multinationale Investoren „nur“ im Umfang der Differenz der Steuerbelastungen der beiden Finanzierungswege profitieren, sind die Konsequenzen für den deutschen Fiskus weitaus gravierender. Hier kommen sowohl die ausländischen Gewinnsteuern im Fall der Selbst- oder Beteiligungsfinanzierung bei Outbound-Investitionen als auch die Steuern auf ins Ausland abfließende Zinsen bei Fremdfinanzierung von Inbound-Investitionen dem ausländischen Fiskus zugute; der deutsche Staat geht hingegen weitgehend leer aus. Diese empirisch abgesicherten Finanzierungsbeziehungen bei Outbound- und Inbound-Investitionen führen zu Aufkommensverlusten in Deutschland, die in der Literatur auf Basis einer groben Überschlagsrechnung auf über 2 Mrd Euro jährlich veranschlagt werden. Bei Berücksichtigung von Gewinnverschiebungen ins niedriger besteuernde Ausland über Funktionsverlagerungen oder Verrechnungspreise fallen diese Aufkommensverluste noch höher aus.

525. Einer Gewinnverschiebung ins Ausland durch Fremdfinanzierung bei Inbound-Investitionen war der Gesetzgeber zum Teil durch die Begrenzung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung bei Kapitalgesellschaften durch § 8a KStG entgegengetreten. Danach werden Vergütungen für Fremdkapital, das ein zu mindestens 25 vH beteiligter Gesellschafter (oder eine diesem nahestehende Person) mit Sitz im Ausland einer im Inland gelegenen Kapitalgesellschaft überlässt, in verdeckte Gewinnausschüttungen umqualifiziert, sofern ein Verhältnis von Fremdkapital zu Eigenkapital von 1,5:1 überschritten wird. Als Ergebnis treten erhebliche steuerliche Mehrbelastungen auf. Zum einen wird für Fremdkapitalvergütungen infolge ihrer Umqualifizierung in verdeckte Gewinnausschüttungen auf Ebene der Tochtergesellschaft der Betriebsausgabenabzug untersagt. Dadurch kommt es zu einer Belastung mit inländischen Steuern auf Unternehmensebene. Zum anderen erfolgt nach Maßgabe der Doppelbesteuerungsabkommen im Ausland regelmäßig keine Umqualifizierung der entsprechenden Vergütungen in Dividenden, so dass sie dort weiterhin als Zinseinkünfte zusätzlich der ausländischen Besteuerung unterliegen. Nach dem Lankhorst-Hohorst-Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Dezember 2002 ist § 8a KStG europarechtswidrig, da er eine unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nach Artikel 43 EG-Vertrag enthält. Seine Anwendung ist zwischenzeitlich ausgesetzt.

Als Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes ist im „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz“ (im Folgenden „Korb II“) eine Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs der Regelungen des § 8a KStG auch auf vergleichbare Inlandssachverhalte vorgesehen. Auf Ebene der Tochtergesellschaft stimmen in diesen Fällen Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen bei Fremdfinanzierung und Eigenfinanzierung überein. Da hier der Kapitalgeber nationalem Recht unterliegt, werden die verdeckten Gewinnausschüttungen beim (inländischen) Gesellschafter als Dividende besteuert. Allerdings ist belastungsverschärfend im Korb II zusätzlich auch eine Anwendung auf Sachdarlehen, etwa die Überlassung von Grundstücken oder Rechten, vorgesehen. Im Ergebnis führt dies bei deutschen Kapitalgesellschaften mit im Sinne der Vorschrift qualifiziert beteiligten Anteilseignern zu einem umfassenderen Betriebsausgabenabzugsverbot. Dies könnte auch zu einer weiteren Beeinträchtigung der Bereitschaft multinationaler Unternehmen führen, in Deutschland zu investieren, da es zu einer zusätzlichen steuerlichen Belastung kommt.

526. Schließlich sollen – analog zum Jahresgutachten 2001/02, Tabelle 82 – für den Rechtsstand zum 1. Januar 2003 die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen für Inbound-Investitionen aus der Sicht einer US-amerikanischen Kapitalgesellschaft betrachtet werden, die Tochtergesellschaften an unterschiedlichen europäischen Standorten unterhält. Unabhängig vom Finanzierungsweg werden Inbound-Investitionen in Deutschland

höher besteuert als in den anderen europäischen Ländern (Tabelle 67, Seite 356). Im Vergleich zu 2001 hat sich die Position Deutschlands gegenüber den meisten anderen Ländern noch verschlechtert. Unter steuerlichen Gesichtspunkten hatten US-amerikanische Investoren also im Jahr 2003 verstärkt Anlass, den Standort Deutschland zu meiden.

Zunehmende Verzerrungen auch bei nationaler Investitionstätigkeit

527. Die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes zum 1. Januar 2003 um 1,5 Prozentpunkte hat nicht nur die Bedingungen für die nationale Investitionstätigkeit von Kapitalgesellschaften verschlechtert, zugenommen haben auch die Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen ebenso wie die rechtsformabhängigen Belastungsdifferenzen (Tabelle 59 und Tabellen 69 bis 72, Seiten 358 ff.).

Im ersten Teil der Tabelle 59 sind die effektiven Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften auf Unternehmensebene dargestellt; im zweiten Teil wird ein dem Spitzensteuersatz unterliegender Kapitalgeber einbezogen, wobei zwischen wesentlicher und nicht wesentlicher Beteiligung im Sinne von § 17 EStG unterschieden wird; der dritte Teil schließlich enthält die effektiven Steuerbelastungen von Personenunternehmen unter der Annahme, dass ebenfalls der Spitzensteuersatz zur Anwendung kommt. Betrachtet werden jeweils Durchschnitte aus fünf Investitionsalternativen.

Zwischen den Jahren 2001 und 2003 sind sowohl die effektiven Grenzsteuerbelastungen als auch die Durchschnittssteuerbelastungen von Kapitalgesellschaften angestiegen; dies gilt bei isolierter Betrachtung der Unternehmensebene ebenso wie bei Einbeziehung der Kapitalgeberseite. Für sich genommen, hat dies zu einer Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit geführt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Finanzierungswege hat die höhere Tarifbelastung auf Unternehmensebene eine gleichgerichtete Mehrbelastung für die beiden Formen der Eigenfinanzierung (Selbst- und Beteiligungsfinanzierung) bewirkt, während die Fremdfinanzierung infolge des gestiegenen Steuervorteils aus dem Abzug von Zinsaufwendungen entlastet wird. Dies zeigt sich vor allem bei den effektiven Grenzbelastungen; bei der Durchschnittsbelastung überwiegt die Tariferhöhung den Entlastungseffekt bei Fremdfinanzierung. Die stärkere Diskriminierung der Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung gilt auch bei Einbeziehung der Kapitalgeberseite. Bedenklich ist dies gerade im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen, da diese gleichzeitig auch von einer restriktiveren Kreditvergabepolitik der Banken negativ betroffen werden (Kasten 3). Zudem sind für das Wirtschaftswachstum innovative, risikobehaftete Investitionen von besonderer Bedeutung, die aber eine angemessene Eigenkapitalausstattung erfordern.

Die auf ein Jahr begrenzte Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes trifft Kapitalgesellschaften; für Personenunternehmen ist die Verschiebung der im Steuersenkungsgesetz für das Jahr 2003 festgeschriebene Tarifsenkung um ein Jahr von Relevanz. Schon vor diesen Veränderungen wurden Personenunternehmen – anders als vielfach behauptet – im Vergleich zu Kapitalgesellschaften geringer besteuert; darauf hat der Sachverständigenrat in der Vergangenheit bereits hingewiesen (JG 2001 Ziffern 536 ff.). Dieses Ergebnis ist zwischenzeitlich auch durch andere Studien bestätigt worden. Durch die höhere Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften und die unveränderte Rechtslage bei Personenunternehmen steigen folglich die rechtsformabhängigen Belastungsdifferenzen. Die über Finanzierungswege und Investitionsalternativen gemittelte effektive Durchschnittssteuerbelastung liegt im Jahr 2003 bei Kapitalgesellschaften – betrachtet wird ein Kapitalgeber mit nicht wesentlicher Beteiligung (JG 2001 Ziffer 537) – um 4,4 Prozentpunkte höher als bei Personenunternehmen, während die Belastungsdifferenz in den Jahren 2001 und 2002 um einen Prozentpunkt geringer war. Durch ein In-Kraft-Treten der zweiten und dritten Stufe der Einkommensteuerreform zum 1. Januar 2004 würde die steuerliche Diskriminierung von Kapitalgesellschaften gegenüber Personenunternehmen noch weiter auf 6,5 Prozentpunkte ansteigen.

528. Die Schlussfolgerungen aus diesen Berechnungen sind klar: Zwar trifft es zu, dass Deutschland im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Steuerquote kein Hochsteuerland ist. Für internationale Standortvergleiche und die Entscheidungswirkungen der Besteuerung ist diese Belastungskennziffer jedoch nicht geeignet. Dazu kommt es auf die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen an. Bezogen auf diese Kennziffern ist Deutschland allerdings nach wie vor ein Hochsteuerland. Der Standort Deutschland ist unter steuerlichen Gesichtspunkten sogar noch unattraktiver geworden. Die Steuerpolitik setzt derzeit keine Zeichen, damit Investitionen multinationaler Unternehmen in Deutschland verbleiben oder hierher umgelenkt werden. Auch im Hinblick auf die nationale Investitionstätigkeit sind die steuerlichen Rahmenbedingungen schlechter geworden. Die effektiven Steuerbelastungen für Kapitalgesellschaften sind angestiegen, die Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl haben zugenommen. Die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes für das Jahr 2003 war eindeutig eine falsche Entscheidung. Insbesondere sollte die Steuerpolitik nicht noch einmal populistischen und vordergründigen Hinweisen auf eine angebliche „soziale Schieflage“ nachgeben, die im Jahr 2002 letztlich zu dieser Maßnahme geführt haben (JG 2002 Ziffer 546).

Da und sofern die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes auf das Jahr 2003 beschränkt bleibt, werden einige der aufgezeigten Effekte ab dem Jahr 2004 rückgängig gemacht. Das ändert aber nichts daran, dass Deutschland im Standortwettbewerb weiter an Boden verloren hat, weil es im Ausland zu dauerhaften Steuersenkungen gekommen ist.

Tabelle 59

Effektive Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen in Deutschland

vH[1)]

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[2)] (ungewichtet)
	finanzierung			
I. Kapitalgesellschaften (Unternehmensebene und Kapitalgeber)				
Ia.	**Nullsteuersatz**			
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
2001/02	40,4	40,4	- 8,5	29,8
2003	41,8	41,8	- 9,2	31,1
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,4*	*+ 1,4*	*- 0,7*	*+ 1,3*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
2001/02	39,8	39,8	28,3	36,0
2003	41,1	41,1	29,2	37,2
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,3*	*+ 1,3*	*+ 0,9*	*+ 1,2*
Ib.	**Spitzensteuersatz mit wesentlicher Beteiligung**			
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
2001/02	64,8	69,4	70,5	68,4
2003	65,8	70,2	70,4	69,0
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,0*	*+ 0,8*	*- 0,1*	*+ 0,6*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
2001/02	38,1	39,5	39,9	39,2
2003	39,2	40,6	40,7	40,1
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,1*	*+ 1,1*	*+ 0,8*	*+ 0,9*
Ic.	**Spitzensteuersatz ohne wesentliche Beteiligung**			
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
2001/02	49,8	70,0	71,0	65,8
2003	51,5	70,9	71,0	66,4
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,7*	*+ 0,9*	*0,0*	*+ 0,6*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
2001/02	35,0	39,5	39,9	38,1
2003	36,1	40,6	40,6	39,1
Veränderung (Prozentpunkte)	*+ 1,1*	*+ 1,1*	*+ 0,7*	*+ 1,0*
II. Personenunternehmen				
	Spitzensteuersatz			
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
2001/02 und 2003	62,1	62,1	61,5	61,9
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
2001/02 und 2003	34,7	34,7	34,6	34,7
III. Belastungsunterschiede: Personenunternehmen zu Kapitalgesellschaften[3)]				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
Veränderung (Prozentpunkte)				
2001/02	*-12,3*	*+ 7,9*	*+ 9,5*	*+ 3,9*
2003	*-10,6*	*+ 8,8*	*+ 9,5*	*+ 4,5*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
Veränderung (Prozentpunkte)				
2001/02	*+ 0,3*	*+ 4,8*	*+ 5,3*	*+ 3,4*
2003	*+ 1,4*	*+ 5,9*	*+ 6,0*	*+ 4,4*

1) Zu den Berechnungen siehe JG 2001/02 Kasten 7. Kursiv: Differenzen in Prozentpunkten. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529). - 3) Personenunternehmen: Spitzensteuersatz, Kapitalgesellschaften: Spitzensteuersatz ohne wesentliche Beteiligung.

Eine unendliche Geschichte: Reform der Gewerbesteuer

529. Das Hin und Her um die Reform der Gewerbesteuer und ihre Umbenennung in „Gemeindewirtschaftssteuer“ zeigt nicht nur, wie quälend eine Steuerreformdiskussion sein kann; es verdeutlicht auch, wie durch massive Interventionen von Verbänden oder Interessenvertretern – in diesem Fall vor allem des Deutschen Städtetags, des Deutschen Gewerkschaftsbunds und der Vertreter kommunaler Interessen in der SPD-Bundestagsfraktion – ein ursprünglich noch akzeptables Reformmodell zu einer selbst gegenüber dem Status quo noch schlechteren Lösung mutieren kann.

Nach einer knapp einjährigen Beratungszeit musste die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen Anfang Mai feststellen, dass sie sich nicht auf ein gemeinsames Ergebnis einigen konnte. Sie unterbreitete zwei alternative Reformvorschläge: ein am Vorschlag des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) und des Verbands der Chemischen Industrie (VCI) orientiertes Modell eines kommunalen Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer – ein Reformansatz, der auch vom Sachverständigenrat unterstützt wurde (JG 2001 Ziffern 374 ff.) – sowie eine insbesondere vom Deutschen Städtetag favorisierte Lösung, bei der sowohl die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch die vollständige Einbeziehung von Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten erweitert werden sollte als auch der Kreis der Steuerpflichtigen durch Einbeziehung der freiberuflich Tätigen im Sinne des § 18 EStG. Die Bundesregierung hat dann mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer vom 8. September 2003 einen Reformvorschlag vorgelegt, der Elemente aus beiden Kommissionsvorschlägen enthielt. Neben Änderungen im Hinblick auf die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer, die Steuermesszahl und die pauschalierte Anrechung des § 35 EStG (Ziffer 284) sollen die Freien Berufe in den Kreis der Steuerpflichtigen einbezogen werden. Dies war Anlass der Umbenennung der Gewerbesteuer in Gemeindewirtschaftssteuer. Daneben sollte laut ursprünglichem Gesetzentwurf die bisherige Hinzurechnung der gewinnunabhängigen Elemente – wie Zinsen, Mieten und Pachten – zur Bemessungsgrundlage gestrichen werden. Schuldzinsen allerdings, die an Gesellschafter oder ihnen nahe stehende Personen gezahlt werden, sollten entweder vollständig in die Bemessungsgrundlage der Gemeindewirtschaftssteuer eingehen oder teilweise, wenn die Zinsen beim Empfänger dieser Steuer unterliegen.

530. Durch den Verzicht auf die Hinzurechnung ertragsunabhängiger Elemente hätte sich die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer/Gemeindewirtschaftssteuer derjenigen der Einkommen- und Körperschaftsteuer angenähert. Gemeinsam mit der Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen um die Freien Berufe hätte man darin – bei wohlwollender Interpretation – eine Annäherung an das BDI/VCI-Modell sehen können, wenn im nächsten Schritt alle Einkommensteuerpflichtigen ebenfalls in die Gemeindewirtschaftssteuer einbezogen worden wären. Leider ist es anders gekommen. Nach massiven Protesten der Städte und Kommunen, die erhebliche Ausfälle beim Steueraufkommen befürchteten, und Interventionen aus der SPD-Bundestagsfraktion wurde dieser Gesetzentwurf geändert. Das vom Deutschen Bundestag am 17. Oktober dieses Jahres verabschiedete Gesetz sieht neben einer Anhebung der Steuermesszahl von ursprünglich vorgesehenen 3 vH auf 3,2 vH auch unverändert die hälftige Zurechnung von Schuldzinsen und von anderen ertragsunabhängigen Elementen vor.

Ob das Gesetz tatsächlich in Kraft treten wird, ist offen, da es im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und die Opposition Gesetzesänderungen im Vermittlungsverfahren erreichen will. Zu bezweifeln ist, dass dies zu einer Verbesserung führen wird. An den vor allem kritischen Hinzurechnungsbestimmungen will auch die Opposition nichts ändern.

531. Im Vergleich zum Status quo bewirken die bislang vom Deutschen Bundestag beschlossenen Regelungen zur Gemeindewirtschaftssteuer eine weitere Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen. Zwecks Vergleichbarkeit mit früheren Berechnungen des Sachverständigenrates zur Gewerbesteuer (JG 2001 Ziffern 384 f.) liegt den folgenden Angaben wieder der bundesdurchschnittliche Hebesatz von 428 vH im Jahr 2001 in Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern zugrunde. Dauerschuldzinsen gehen wie bisher zur Hälfte in die Bemessungsgrundlage der Gemeindewirtschaftssteuer ein. Berücksichtigt sind die Neuregelungen zur Nichtabzugsfähigkeit der Gemeindewirtschaftssteuer als Betriebsausgabe, die Senkung der Steuermesszahl und bei Personenunternehmen die erhöhte pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer.

Bei nationaler Geschäftstätigkeit erhöhen sich bei Kapitalgesellschaften die effektiven Grenzsteuerbelastungen und Durchschnittssteuerbelastungen um bis zu einen Prozentpunkt. Die genaue Erhöhung hängt von der Finanzierungsform ab, aber auch davon, ob nur die Unternehmensebene betrachtet oder auch die Kapitalgeberseite einbezogen wird (Tabelle 60). Verglichen werden dabei die effektiven Steuerbelastungen bei geltendem Rechtsstand und bei unterstellter Einführung der Gemeindewirtschaftssteuer schon im Jahr 2003. Personengesellschaften, die bei der Einkommensteuer einem Nullsteuersatz unterliegen, aber aufgrund der hälftigen Zurechnung der Dauerschuldzinsen eine positive Gewerbesteuer- oder Gemeindewirtschaftssteuerschuld haben, werden durch die neuen Regelungen der pauschalierten Anrechnung merklich entlastet. Bei Zugrundelegung des Spitzensteuersatzes tritt bei Personengesellschaften eine nur geringfügig höhere Steuerbelastung auf. Bei geringerem kommunalen Hebesatz würde auch diese geringe Mehrbelastung verschwinden. In jedem Fall nehmen die rechtsformabhängigen Belastungsdifferenzen zu Lasten der Kapitalgesellschaften durch die Gemeindewirtschaftssteuer weiter zu.

Betrachtet man nun noch Inbound-Investitionen zum Beispiel einer US-amerikanischen Muttergesellschaft in

Tabelle 60

Wirkungen der Gemeindewirtschaftssteuer auf die effektiven Steuerbelastungen für das Jahr 2003 auf der Grundlage des Entwurfs zur Reform der Gewerbesteuer

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[1]
	finanzierung			(ungewichtet)
A. Nationale Geschäftstätigkeit (Investitionen) in Deutschland				
Ia. Kapitalgesellschaften (Unternehmensebene)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	41,8	41,8	- 9,2	31,1
nach Reform	42,7	42,7	- 9,5	31,8
Differenz	*0,9*	*0,9*	*- 0,3*	*0,7*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	41,1	41,1	29,2	37,2
nach Reform	42,1	42,1	30,0	38,1
Differenz	*1,0*	*1,0*	*0,8*	*0,9*
Ib. Kapitalgesellschaften (Unternehmensebene und Kapitalgeber; ohne wesentliche Beteiligung; Spitzensteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	51,5	70,9	71,0	66,4
nach Reform	52,2	71,3	71,0	66,8
Differenz	*0,7*	*0,4*	*0,0*	*0,4*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	36,1	40,6	40,6	39,1
nach Reform	36,8	41,3	41,2	39,8
Differenz	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,7*
IIa. Personenunternehmen (Nullsteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	18,8	18,8	7,6	15,3
nach Reform	15,0	15,0	6,1	12,2
Differenz	*- 3,8*	*- 3,8*	*- 1,5*	*- 3,1*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	18,0	18,0	14,9	16,9
nach Reform	14,1	14,1	11,7	13,3
Differenz	*- 3,9*	*- 3,9*	*- 3,2*	*- 3,6*
IIb. Personenunternehmen (Spitzensteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	62,1	62,1	61,5	61,9
nach Reform	62,2	62,2	61,6	62,0
Differenz	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	34,7	34,7	34,6	34,7
nach Reform	34,8	34,8	34,6	34,7
Differenz	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
B. Investitionen einer US-amerikanischen Kapitalgesellschaft in Deutschland				
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	38,8	40,5	39,7	39,7
nach Reform	39,7	41,4	42,6	41,2
Differenz	*0,9*	*0,9*	*2,9*	*1,5*

1) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Deutschland, dann sind, wenn die Muttergesellschaft Investitionen ihrer in Deutschland gelegenen Tochter über Fremdkapital finanziert, Dauerschuldzinsen bei der Gemeindewirtschaftssteuer in voller Höhe dem Gewerbeertrag der Tochtergesellschaft zuzurechnen. Hinzu kommt, dass die Zinsen dann noch der höheren US-amerikani-

schen Körperschaftsteuer unterliegen. Insgesamt wird durch die Gemeindewirtschaftssteuer der Standort Deutschland für US-amerikanische Investoren noch unattraktiver.

532. Man könnte nun argumentieren, dass der durch die Gemeindewirtschaftssteuer bedingte Anstieg der effektiven Steuerbelastungen von bis zu 1 vH bei nationaler Geschäftstätigkeit eher gering sei. Das mag zutreffen, ist aber eine gefährliche Sichtweise. In dem einen Jahr ist es eine temporäre Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 1,5 Prozentpunkte, der vernachlässigbare Effekte zugeschrieben werden, im nächsten Jahr dann die Gemeindewirtschaftssteuer – und danach wird dem Gesetzgeber möglicherweise eine andere, ebenfalls vermeintlich vernachlässigbare Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen einfallen. Jede Maßnahme, die die effektiven Steuerbelastungen der Unternehmen weiter erhöht, ist eine falsche Maßnahme.

Richtiger wäre es gewesen, wie im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen, auf die hälftige Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen ganz zu verzichten, weil dadurch der Standort Deutschland in steuerlicher Hinsicht an Attraktivität gewonnen hätte. Bei Kapitalgesellschaften wären die effektiven Grenzbelastungen bei Einbeziehung der Kapitalgeberseite und durchschnittlichen Finanzierungswegen um rund 2 Prozentpunkte geringer ausgefallen als bei den jetzt beschlossenen Regelungen (Tabelle 73, Seite 360). Demgegenüber wäre sie um mehr als 2 Prozentpunkte höher ausgefallen, wenn sich der Deutsche Städtetag mit seiner Forderung nach einer vollständigen Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Elementen durchgesetzt hätte (Tabelle 73, Seite 360).

Weiter schwindende Systematik und zunehmende Schedularisierung der Einkommensteuer

533. Das geltende Einkommensteuerrecht ist von der Idee der klassischen, **synthetischen Einkommensteuer** geprägt. In der Idealform erlaubt eine synthetische Einkommensbesteuerung weder bei der Bemessungsgrundlage noch beim Tarif eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen der Einkommenserzielung. Eine synthetische Einkommensteuer legt einen einheitlichen Einkommensbegriff zugrunde. Alle Einkünfte, gleich wo und durch welche Tätigkeiten sie erzielt werden, sind gleich zu belasten. Zwischen positiven und negativen Einkünften aus unterschiedlichen Quellen ist ein Verlustausgleich erforderlich. Als Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit gilt das zu versteuernde Welteinkommen, das einem einheitlichen Tarif zu unterwerfen ist. Der steuerliche Einkommensbegriff kann dabei aus der Reinvermögenszugangstheorie oder der Quellentheorie abgeleitet werden. Erstere zielt auf einen umfassenden Einkommensbegriff als Zuwachs an ökonomischer Dispositionskraft, der sämtliche Vermögenszuwächse sowie die fiktiven Mieteinnahmen aus selbstgenutztem Wohneigentum umfasst. Demgegenüber werden nach der Quellentheorie nur regelmäßig zufließende Einkommen besteuert, Wertveränderungen der Einkommensquellen sind hingegen steuerlich unbeachtlich. Dabei besteht Einigkeit, dass der Einkommensbegriff der Reinvermögenszugangstheorie die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen besser erfasst als der der Quellentheorie.

Im Gegensatz zur synthetischen Einkommensteuer werden unterschiedliche Einkunftsarten bei einer **Schedulensteuer** (oder, gleichbedeutend damit: einer **analytischen Einkommensteuer**) unterschiedlich besteuert. Diese Unterschiede können sich sowohl auf die Art der Einkünfteermittlung als auch auf die Tarifbelastungen der einzelnen Einkunftsarten beziehen.

534. Von vornherein ist eine synthetische Einkommensteuer einer analytischen nicht grundsätzlich überlegen. Grob typisierend kann man sagen, dass eine synthetische Einkommensbesteuerung eher auf die Gewährleistung einer horizontalen Gerechtigkeit zielt – gleiche Einkommen werden unabhängig von ihrer Herkunft gleich besteuert –, während eine systematische Schedulensteuer aufgrund ihrer größeren Flexibilität dem Effizienzziel besser Rechnung tragen kann.

Unabhängig davon, für welche Form der Einkommensbesteuerung – eine synthetische oder eine analytische Steuer – sich der Gesetzgeber entscheidet, sollte diese dann möglichst konsequent umgesetzt werden. Dem entspricht die Forderung nach Steuersystematik. Die Forderung nach einer klaren und nachvollziehbaren Systematik des Steuerrechts ist kein Selbstzweck. Hinter der Forderung nach einem systematischen Steuersystem steht vielmehr die konsequente Ausrichtung der Besteuerung auf das zugrunde liegende Zielsystem: die Gewährleistung von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit, von Effizienz und Entscheidungsneutralität sowie von Transparenz und Praktikabilität der Steuergesetze (Ziffern 558 ff.).

Durchbrechung der Systematik einer synthetischen Einkommensbesteuerung im geltenden Steuerrecht

535. Die geltende Einkommensteuer wird dem zugrunde liegenden steuerpolitischen Leitbild einer synthetischen Einkommensteuer nicht gerecht. Tatsächlich entfernt sich die Steuerpolitik immer weiter von diesem Ideal. Die formale Zusammenfassung der Einkünfte zu einem „zu versteuernden Einkommen“ nach § 2 EStG kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Deutschland mittlerweile ein ausgeuferter Einkünftepluralismus und eine fortschreitende Schedularisierung der Einkunftsarten existieren. Von einer einheitlichen Besteuerung der Einkunftsarten kann im gegenwärtigen Steuerrecht keine Rede sein. Das hängt mit der Ermittlung der Einkünfte, mit der Gewährung einkunftsartbezogener Frei- und Pauschbeträge und mit vielfältigen steuerlichen Sonderregelungen zusammen. Problematisch ist dabei vor allem, dass das Leitbild der synthetischen Einkommensteuer zunehmend durchlöchert wird, ohne dass ein anderes Besteuerungsideal an seine Stelle tritt. Die Konsequenzen sind offenkundig: Das Einkommensteuersystem wird ständig komplizierter und intransparenter; es

wird als zunehmend ungerecht empfunden; seine Neutralitätseigenschaften schwinden zusehends.

536. Eine systematische Durchbrechung der synthetischen Einkommensbesteuerung ergibt sich durch den Einkünftedualismus; hierunter versteht man die unterschiedlichen Methoden der Einkunftsermittlung bei Gewinneinkünften einerseits (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständige Arbeit), Überschusseinkunftsarten andererseits (Einkünfte aus nicht selbständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte). Während bei den Gewinneinkunftsarten die Einkünfteermittlung auf einem Betriebsvermögensvergleich basiert (nur bei kleineren Unternehmen ist eine Einnahmen-Überschussrechnung nach § 4 Absatz 3 EStG zulässig) und Veräußerungsgewinne einschließt, gilt bei den Überschusseinkunftsarten das Zufluss-Abfluss-Prinzip, und Veräußerungsgewinne sind von gewissen Sonderregelungen abgesehen steuerfrei. Bei konsequenter Verwirklichung einer an der Reinvermögenszugangstheorie orientierten synthetischen Einkommensteuer müssten Wertzuwächse und laufende Einkünfte steuerlich gleich behandelt werden. Anzumerken ist, dass der Einkünftedualismus kein Spezifikum des deutschen Steuerrechts darstellt, sondern in fast allen Steuerrechtsordnungen anzutreffen ist.

537. Ein Abweichen vom Prinzip der synthetischen Einkommensbesteuerung ergibt sich durch die zahlreichen einkunftsartenbezogenen Frei- und Pauschbeträge, die vor allem bei den Kapitaleinkünften zu einer unterschiedlichen Besteuerung führen. So sind seit Einführung des Halbeinkünfteverfahrens Dividenden zur Hälfte von der Einkommensteuer befreit. Da die darauf lastende Körperschaftsteuer zu einer Definitivbelastung geworden ist, kann die tarifliche Gesamtbelastung von in Kapitalgesellschaften erzielten und ausgeschütteten Gewinnen über oder unter der Belastung von gleich hohen, dem allgemeinen Einkommensteuertarif unterworfenen Einkommen liegen. Einkünfte aus Kapitalvermögen sind durch einen Sparerfreibetrag von 1 550 Euro und von 3 100 Euro bei Zusammenveranlagung privilegiert. Erträge aus bestimmten Formen von Kapitallebensversicherungen sind steuerlich vollständig freigestellt; Erträge aus Zerobonds werden steuerlich anders behandelt als solche aus Anleihen. Beiträge zu und Erträge aus den unterschiedlichen Formen und Durchführungswegen der betrieblichen, der privaten oder der gesetzlichen Altersvorsorge unterliegen unterschiedlichen Besteuerungsregeln. Schließlich werden im Ausland erzielte Einkünfte aus Direktinvestitionen, etwa Gewinne von ausländischen Betriebsstätten oder Dividenden, die an inländische Kapitalgesellschaften fließen, aufgrund der in Doppelbesteuerungsabkommen regelmäßig vereinbarten Freistellung im Inland überhaupt nicht erfasst, unterliegen dafür aber der Besteuerung im Ausland. Die Liste an schedulenhaft ausgestalteten Regelungen bei den Kapitaleinkünften soll hier nicht weiter fortgesetzt werden.

Weitere Abweichungen werden auch durch zahllose Sonder- und Ausnahmeregelungen verursacht, die nur bestimmte Gruppen von Steuerpflichtigen betreffen (etwa die Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen gemäß § 13a EStG), die nur für bestimmte Sachverhalte gelten (wie die steuerliche Behandlung von Kapitallebensversicherungen nach § 20 Absatz 1 Nr. 6 EStG) oder einzelne Betriebe begünstigen (wie die Gewinnermittlungsvorschriften des § 5a EStG – die so genannte „Tonnagebesteuerung“ – in Verbindung mit der dazugehörigen Lohnsteuervorschrift des § 41a Absatz 4 EStG, wonach deutsche Reeder 40 vH der Lohnsteuer der beschäftigten Besatzungsmitglieder einbehalten können).

538. Die deutsche Einkommensteuer ist meilenweit vom Ideal einer synthetischen Einkommensteuer entfernt; sie ist – womöglich ungewollt und unbemerkt – zu einer gänzlich unsystematischen Schedulensteuer mutiert. Statt steuerlicher Systematik herrscht speziell im Bereich der Kapitaleinkünfte eher steuerliches Chaos. Dies führt nicht nur zu beträchtlichen Ungleichbehandlungen, sondern auch zu gesamtwirtschaftlichen Kapitalfehllenkungen und damit einhergehenden volkswirtschaftlichen Kosten.

Zunehmende Unsystematik der Einkommensbesteuerung durch Steuerreformvorhaben

539. Die bislang in der laufenden Legislaturperiode diskutierten Steuerreformvorhaben tragen keinesfalls zu einer größeren Systematik des Einkommensteuerrechts bei. Manche der beabsichtigten Rechtsänderungen trügen zu einer verbesserten Systematik der Einkommensteuer bei, zentrale andere steuerpolitische Reformvorhaben wiederum würden die Schedularisierung der Einkommensteuer ausbauen und zementieren. Das Problem ist, dass die aktuelle Steuerpolitik keine klare Linie aufweist. Es wird nicht deutlich, wohin die steuerpolitische Reise gehen soll und wie sich Einzelmaßnahmen zu einem geordneten Ganzen zusammen fügen. Ohne steuerpolitisches Leitbild fehlt aber die Messlatte zur Beurteilung und Einordnung von Einzelmaßnahmen. Die klassische, synthetische Einkommensteuer dient offensichtlich immer weniger als Richtschnur der Steuerpolitik; bedauerlicherweise lässt die Steuerpolitik gegenwärtig kein neues Leitbild erkennen. Zur Zeit ist offen, welche der beabsichtigten Steuerreformmaßnahmen mit welchen Modifikationen Gesetzeskraft erlangen. Zu befürchten ist, dass mögliche Kompromisse zwischen Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss die Systematik der Einkommensteuer nicht verbessern, sondern eher noch weiter verschlechtern werden.

Verstöße gegen das Nettoprinzip ...

540. Das Nettoprinzip zählt zu den Fundamentalprinzipien der Einkommensbesteuerung. Es besagt, dass sich das der Besteuerung unterliegende Einkommen als Nettogröße bestimmt aus der Differenz von Einnahmen und Ausgaben oder (realisierten) Vermögensmehrungen und Vermögensminderungen. Das Nettoprinzip gewährleistet insbesondere die Abzugsfähigkeit der betrieblich oder beruflich veranlassten Ausgaben, der so

genannten Erwerbsausgaben. Im Gegenzug schließt § 3c Absatz 1 EStG einen Erwerbsausgabenabzug aus, sofern Ausgaben in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen stehen.

Probleme bei der Abgrenzung von privat und erwerbsmäßig veranlassten Ausgaben sind jedem Steuersystem immanent und gehören auch zu den ewigen Problemen des deutschen Einkommensteuerrechts. Speziell mit Umstellung auf das Halbeinkünfteverfahren sind allerdings Verstöße gegen das Nettoprinzip in das Einkommensteuergesetz und das Körperschaftsteuergesetz eingeflossen, die auch durch die im Korb II vorgesehenen Regelungen zu § 8b KStG nicht beseitigt werden. Der zugrunde liegende Sachverhalt ist allerdings insofern kompliziert, als systematische Regelungen mit erheblichen Aufkommensverlusten für den heimischen Fiskus verbunden sein können.

... im Bereich der Einkommensbesteuerung

541. Als Durchbrechung des Nettoprinzips muss im Bereich der Einkommensteuer § 3c Absatz 2 EStG angesehen werden. Danach werden Aufwendungen von natürlichen Personen, die im Zusammenhang mit dem Erwerb von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften stehen, nur zur Hälfte zum Abzug zugelassen. Dies mag auf den ersten Blick konsequent erscheinen, da die korrespondierenden Ausschüttungen aus Kapitalgesellschaften nach § 3 Nr. 40 EStG im Halbeinkünfteverfahren auch nur zur Hälfte zur Besteuerung herangezogen werden. Tatsächlich ist aus Sicht des Anteilseigners ökonomisch jedoch die steuerliche Gesamtbelastung relevant, die auch die auf Dividenden liegende Vorbelastung mit Körperschaftsteuer einschließt. Das Halbeinkünfteverfahren ist gerade deshalb eingeführt worden, um insgesamt, das heißt unter Einschluss der definitiven Körperschaftsteuer, eine Steuerbelastung herzustellen, die typisierend der Steuerbelastung gleich hoher anderer Einkünfte entspricht. Dann ist aber steuersystematisch auch ein vollständiger Abzug von Beteiligungsaufwendungen geboten.

... im Bereich der Körperschaftsteuer (§ 8b KStG)

542. Spiegelbildlich findet sich die einkommensteuerliche Problematik des § 3c EStG für Kapitalgesellschaften in § 8b KStG. Zusätzliche Komplikationen treten im Bereich der Körperschaftsteuer allerdings noch durch unterschiedliche Regelungen für Beteiligungsaufwendungen im Zusammenhang mit dem Bezug von Inlandsdividenden einerseits, Auslandsdividenden andererseits auf.

Nach § 8b Absatz 1 KStG sind Dividendenzahlungen zwischen inländischen Körperschaften von der Körperschaftsteuer befreit. Durch diese Befreiung soll eine Kumulation mit Körperschaftsteuer in einer Kapitalgesellschaftskette vermieden werden, so dass es neben einer einmaligen Belastung mit Körperschaftsteuer nur noch zu einer weiteren steuerlichen Belastung kommt, wenn Gewinne den körperschaftsteuerpflichtigen Sektor verlassen und an eine natürliche Person ausgeschüttet werden. Innerhalb des neuen Körperschaftsteuersystems ist dies eine steuersystematisch richtige Regelung. Formal betrachtet, stellen Dividenden bei der empfangenden Kapitalgesellschaft also steuerfreie Einnahmen dar. Der Gesetzgeber hat deshalb die allgemeine Vorschrift des § 3c Absatz 1 EStG auf Beteiligungsaufwendungen bei Kapitalgesellschaften übertragen, mit der Folge, dass der entsprechende Aufwand steuerlich unbeachtlich ist, sofern im gleichen Veranlagungszeitraum steuerfreie Dividenden bezogen werden. Abzugsfähigkeit besteht nur insofern, als die Beteiligungsaufwendungen die steuerfreien Dividenden übersteigen. Diese Regelung ist schon allein deshalb wenig sinnvoll, weil sie auf einfache Weise umgangen werden kann: Bei hohen Beteiligungsaufwendungen der Muttergesellschaft wird die Tochtergesellschaft die Gewinne zunächst thesaurieren und erst zu einem Zeitpunkt ausschütten, zu dem die Beteiligungsaufwendungen gesunken sind. Durch dieses so genannte „Ballooning“ kann der zwischenzeitliche, vollständige Abzug von Beteiligungsaufwendungen herbeigeführt werden. Schwerwiegender ist allerdings der grundsätzliche Einwand, dass bei ökonomischer Betrachtung gar keine steuerfreien Einnahmen vorliegen. Schließlich sind die zugrunde liegenden Gewinne der Tochtergesellschaft mit Körperschaftsteuer vorbelastet. Insofern müssten die damit in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Ausgaben eigentlich in voller Höhe abzugsfähig sein. Die Einschränkung oder der Ausschluss des Abzugs von Beteiligungsaufwendungen ist unsystematisch und führt zu massiven Belastungen des fremdfinanzierten Beteiligungserwerbs.

543. Bezieht eine inländische Kapitalgesellschaft Dividenden von ihrer ausländischen Tochtergesellschaft, so sind diese ebenfalls von der (inländischen) Körperschaftsteuer befreit. Obwohl sich die Befreiung auch in diesem Fall auf das körperschaftsteuerliche Beteiligungsprivileg des § 8b Absatz 1 KStG berufen kann, verbirgt sich dahinter ein anderes Konzept. Auslandsdividenden sind in Deutschland grundsätzlich bereits nach Maßgabe des in den Doppelbesteuerungsabkommen verankerten Schachtelprivilegs von der Körperschaftsteuer befreit. Das mit dem Halbeinkünfteverfahren eingeführte körperschaftsteuerliche Beteiligungsprivileg bietet grundsätzlich nur insoweit Vorteile, als es im Gegensatz zum abkommensrechtlichen Schachtelprivileg keine Mindestbeteiligungsquote vorsieht.

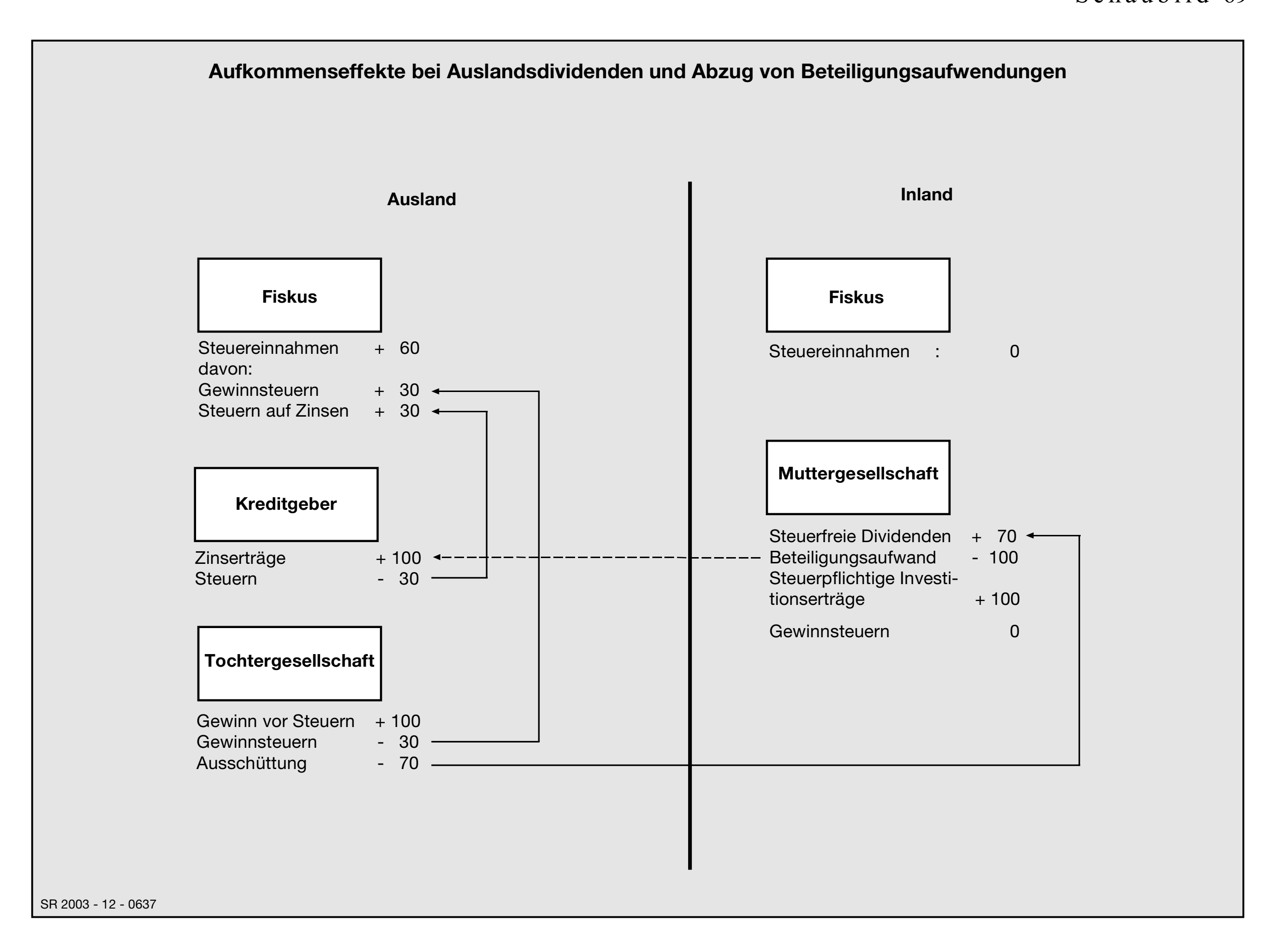
Der Abzug von Beteiligungsaufwendungen ist bei Auslandsdividenden anders geregelt als bei Inlandsdividenden und auch schwieriger zu beurteilen. Steuersystematisch konsequent wäre es, wenn die im Inland anfallenden Beteiligungsaufwendungen bei der Gewinnermittlung der ausländischen Tochtergesellschaft abgezogen würden. Einer solchen Regelung dürfte aber kein Land zustimmen, nicht zuletzt aufgrund kaum lösbarer administrativer Schwierigkeiten bei der Aufteilung von Aufwendungen auf mehrere Staaten. Als zweite Möglichkeit käme eine völlige Versagung des Abzugs von Beteiligungsaufwendungen in Frage; dies würde aber klar gegen das Nettoprinzip verstoßen und auf eine Dop-

pelbesteuerung hinauslaufen. Dann verbleibt als dritte Möglichkeit die unbeschränkte Abzugsfähigkeit der Beteiligungsaufwendungen bei der inländischen Gewinnermittlung. Dies wird in der Tat auch im Schrifttum gefordert. Dem deutschen Fiskus können dann aber erhebliche fiskalische Kosten in Form von Aufkommensverlusten entstehen; er kann gewissermaßen zum Objekt internationaler fiskalischer Ausbeutung werden. Für sich genommen stellen diese Aufkommenseinbußen keine Effizienzverluste dar; diese treten allerdings dadurch auf, dass die Steuerausfälle bei gegebenen staatlichen Ausgaben durch die Erhöhung verzerrender Steuern kompensiert werden müssen. Deshalb ist von einer unbeschränkten Abzugsfähigkeit von Beteiligungsaufwendungen im Inland ebenfalls abzuraten.

544. *Zur Verdeutlichung der Auswirkungen auf das nationale Steueraufkommen bei „steuerfreiem“ Zufluss von Auslandsdividenden und Abzug von Beteiligungsaufwendungen im Inland sei ein einfaches Beispiel betrachtet (Schaubild 69). Die Mutterkapitalgesellschaft mit Sitz im Inland nimmt bei einem ausländischen Kreditgeber Fremdkapital auf, mit dem Investitionen einer Tochtergesellschaft mit Sitz im Ausland über eine Aufstockung des Beteiligungskapitals finanziert werden. Die Investitionserträge bei der ausländischen Tochter belaufen sich ebenso wie der Beteiligungsaufwand in Form von Zinsausgaben auf 100 Einheiten. Die inländische Mutter soll aus Produktionstätigkeit Erträge von ebenfalls 100 Einheiten erwirtschaften, wobei die damit zusammenhängenden Betriebsausgaben schon gegengerechnet sind. Einkommen- und Körperschaftsteuersatz betragen im Inland 50 vH und im Ausland 30 vH.*

Die Tochtergesellschaft führt Steuern in Höhe von 30 Einheiten an den ausländischen Fiskus ab und schüttet 70 Einheiten an die Muttergesellschaft aus. Die Dividenden sind im Inland steuerfrei; sie werden bei der Mutter thesauriert. Der Beteiligungsaufwand der Mutter von 100 Einheiten kann mit den Gewinnen von ebenfalls 100 Einheiten aus der inländischen Produktionstätigkeit verrechnet werden, so dass die inländische Kapitalgesellschaft keine Steuern abführt. Der ausländische Kreditgeber bezieht von der Muttergesellschaft Zinseinnahmen in Höhe von 100 Einheiten. Davon werden 30 Einheiten an den ausländischen Fiskus abgeführt. Im Ergebnis fließen dem ausländischen Fiskus sämtliche Steuereinnahmen zu, der inländische geht dagegen gänzlich leer aus, obwohl eine Wertschöpfung von 100 Einheiten entstanden ist. Das ihm daraus zustehende Steueraufkommen wird durch die Möglichkeit des Abzugs von Beteiligungsaufwendungen ins Ausland umgeleitet.

Schaubild 69



Der deutsche Fiskus beseitigt die internationale Doppelbesteuerung auf Kosten seines eigenen Steueraufkommens. Es leuchtet ein, dass dies aus nationaler Sicht eine höchst unbefriedigende Situation ist.

545. Als Ausweg aus dem Dilemma, dass ein vollständiger Abzug von Beteiligungsaufwendungen im Ausland nicht möglich und im Inland problematisch ist, ein Abzugsverbot aber ebenfalls nicht in Frage kommt, hat der deutsche Gesetzgeber mit § 8b Absatz 5 KStG eine Zwischenlösung gewählt. Danach gelten 5 vH der aus dem Ausland bezogenen Dividenden im Inland als nicht abzugsfähiger Beteiligungsaufwand. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die tatsächlichen Beteiligungsaufwendungen in voller Höhe im Inland abzugsfähig sind, im Gegenzug allerdings 5 vH der Auslandsdividenden im Inland steuerpflichtig sind. Auf diese Weise wird zumindest ein Teil der dem deutschen Fiskus durch die Abzugsfähigkeit der Beteiligungsaufwendungen entstehenden fiskalischen Kosten aufgewogen. Gleichwohl bleibt dies eine letztlich unsystematische Regelung, die allerdings im geltenden Körperschaftsteuersystem eine gewisse Berechtigung hat.

546. Die unterschiedliche Behandlung von Beteiligungsaufwendungen je nach Ansässigkeit der Tochtergesellschaft im In- oder Ausland ist nicht nur ökonomisch, sondern vor allem auch EG-rechtlich problematisch. Immer dann, wenn die tatsächlichen Beteiligungsaufwendungen unter 5 vH der entsprechenden Dividendenzuflüsse liegen, werden Auslandsbeteiligungen wegen der pauschalierenden Sonderregelung des § 8b Absatz 5 KStG gegenüber Inlandsbeteiligungen diskriminiert. Darin ist ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit nach Artikel 43 EG-Vertrag und die Kapitalverkehrsfreiheit nach Artikel 56 EG-Vertrag zu sehen. Liegt umgekehrt der tatsächliche Beteiligungsaufwand über 5 vH der ausgeschütteten Dividenden, werden Auslandsbeteiligungen günstiger behandelt als Inlandsbeteiligungen. Eine solche Diskriminierung des Inlandssachverhalts ist zwar EG-rechtlich möglich, könnte aber gegen den aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz abgeleiteten Grundsatz der Besteuerungsgleichheit verstoßen.

Aufgrund dieser EG-rechtlichen Problematik plant der Gesetzgeber im Korb II, die Behandlungen von Beteiligungsaufwendungen für den Inlandsfall dem Auslandsfall anzugleichen. Dazu soll das Betriebsausgabenabzugsverbot von pauschal 5 vH der ausgeschütteten Dividenden auf Inlandsbeteiligungen ausgeweitet werden und im Gegenzug das allgemeine Abzugsverbot des § 3c Absatz 1 EStG entfallen. In mehrstufigen Konzernen wären dann auf jeder Stufe 5 vH der Dividenden steuerpflichtig. Die damit verbundene Mehrbelastung beeinträchtigt nicht nur die Investitionsbedingungen in Deutschland, sie vermindert auch die Attraktivität des Standorts Deutschland. Auf der anderen Seite wäre es aufgrund der negativen Aufkommenseffekte bedenklich gewesen, die bei Inlandsbeteiligungen eigentlich gebotene vollständige Abzugsfähigkeit von Beteiligungsaufwand auf Auslandssachverhalte zu übertragen. Eine pauschalierende Behandlung von Beteiligungsaufwendungen auch bei Inlandsbeteiligungen könnte allenfalls damit gerechtfertigt werden, dass es sich bei Ausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften auch um Gewinne aus steuerfreien Quellen handeln kann, wie etwa Gewinne aus ausländischen Direktinvestitionen (Betriebsstätten, Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften). Generell wäre allerdings in Betracht zu ziehen, den steuerpflichtigen Prozentsatz der Dividenden in konkreten Fällen dann zu reduzieren, wenn nachgewiesen wird, dass die tatsächlichen Beteiligungsaufwendungen unter 5 vH liegen.

547. Die Steuerbefreiung von Ausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften wird ergänzt durch die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen nach § 8b Absatz 2 KStG. Dabei entspricht es der Logik des Halbeinkünfteverfahrens, dass Veräußerungsgewinne von der Besteuerung verschont bleiben, solange sie im körperschaftsteuerlichen Sektor verbleiben. Dies gilt uneingeschränkt, sofern Wertsteigerungen auf bereits versteuerten Rücklagen beruhen; aus Praktikabilitätsgründen akzeptabel ist die Steuerfreiheit von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften aber auch dann, wenn die Wertsteigerungen auf stillen Reserven beruhen (Ziffer 573). Korrespondierend zur Befreiung von Veräußerungsgewinnen enthält § 8b Absatz 3 KStG dann ein Abzugsverbot von Veräußerungsverlusten und Teilwertabschreibungen.

Durch die im Korb II vorgesehenen Regelungen soll nun in § 8b Absatz 3 KStG ebenfalls ein pauschales Betriebsausgabenabzugsverbot in Höhe von 5 vH der Veräußerungsgewinne festgeschrieben werden. Laut Gesetzesbegründung soll dadurch verhindert werden, dass das Betriebsausgabenabzugsverbot bei Dividenden durch Thesaurierung der Gewinne der Kapitalgesellschaft und anschließende steuerfreie Veräußerung der Beteiligung umgangen werden kann. Nicht berücksichtigt wird jedoch, dass Wertsteigerungen von Beteiligungen, die ihren Niederschlag in Veräußerungsgewinnen finden, nicht nur auf thesaurierte Gewinne (offene Rücklagen) zurückzuführen sind, sondern in hohem Maße auf künftige Ertragsaussichten (stille Reserven). Darauf ist aber der in der Gesetzesbegründung vermutete Umgehungstatbestand nicht anwendbar. Auch ist zu berücksichtigen, dass bei Besteuerung von Veräußerungsgewinnen in Höhe von 5 vH systematisch ein entsprechender Abzug von Veräußerungsverlusten und Teilwertabschreibungen zugelassen werden müsste, der im Gesetzentwurf allerdings nicht vorgesehen ist. Insofern sollte die vorgesehene Neuregelung des § 8b KStG im Hinblick auf die Einbeziehung von Veräußerungsgewinnen überdacht und fallen gelassen werden.

Beschränkungen der Verlustverrechnung

548. Gewinne und Verluste sind im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer gleich zu behandeln. Grundsätzlich sollten Verluste bei einer Einkunftsart mit Gewinnen anderer Einkunftsarten desselben oder eines anderen Jahres verrechnet werden können. Steuersyste-

matisch geht es um die Wahrung des Nettoprinzips; wirkungsanalytisch führen Verlustverrechnungsbeschränkungen zu negativen Zins- und Liquiditätseffekten, die die Investitionstätigkeit beeinträchtigen und die Standortattraktivität reduzieren. Betroffen sind vor allem neu gegründete Unternehmen, Unternehmen mit stark schwankenden Ergebnissen oder solche, die nach einer Krise wieder erste Gewinne erwirtschaften. Gerade besonders innovative und damit auch riskante Unternehmen werden durch Beschränkungen des Verlustausgleichs stark beeinträchtigt. Das deutsche Steuerrecht enthält eine ganze Reihe von Beschränkungen des internen (innerhalb einer Einkunftsart) und externen (zwischen unterschiedlichen Einkunftsarten) Verlustausgleichs.

Begründet werden Maßnahmen zur Beschränkung des Verlustausgleichs mit dem Bestreben nach einer Verstetigung der Steuereinnahmen und der Vermutung, dass Verluste rein steuerlich motiviert sind, tatsächlich aber nicht auftreten. So war zum Beispiel die Summe der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in den letzten Jahren stets negativ, wobei die steuerlichen Verluste zwischen 8,3 Mrd Euro im Jahr 1992 und 16,5 Mrd Euro im Jahr 1998 lagen (Ziffer 831). Tatsächlich dürften dem aber keine ökonomischen Verluste entsprechen; andernfalls wäre der Neubau von Mietwohnungen schlecht zu erklären. Durch eine Verlustverrechnungsbeschränkung soll eine bestimmte Mindestbesteuerung sichergestellt werden. Die steuersystematisch richtige Antwort auf solche Fälle besteht allerdings nicht in der Beschränkung des Verlustausgleichs, sondern in der Beseitigung der den steuerlichen Verlust verursachenden Regelungen oder Gestaltungsmissbräuche.

549. Die aktuell im Korb II vorgesehenen Regelungen zur Verlustverrechnung sind widersprüchlich. Zum Teil stärken sie die Systematik der synthetischen Einkommensteuer, zum Teil schwächen sie diese weiter. Steuersystematisch geboten ist die vorgesehene Streichung der Sätze 2 bis 8 des § 2 Absatz 3 EStG, die durch das „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ eingeführt wurden und durch Beschränkung des externen Verlustausgleichs eine einkunftsartbezogene Mindestbesteuerung gewährleisten sollen. Diese Vorschriften sind nicht nur wirkungsanalytisch fragwürdig, sie sind wegen ihrer weitgehend unverständlichen und nicht nachvollziehbaren Formulierungen auch verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil sie gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen könnten.

Glanzstücke der Formulierungskunst im deutschen Steuerrecht (§ 2 Absatz 3 Sätze 6 und 7 EStG): „Bei Ehegatten, die nach den §§ 26, 26b zusammen veranlagt werden, sind nicht nach Satz 2 bis 5 ausgeglichene negative Einkünfte des einen Ehegatten dem anderen Ehegatten zuzurechnen, soweit sie bei diesem nach den Sätzen 2 bis 5 ausgeglichen werden können; können negative Einkünfte des einen Ehegatten bei dem anderen Ehegatten zu weniger als 51 500 Euro ausgeglichen werden, sind die positiven Einkünfte des einen Ehegatten über die Sätze 2 bis 5 hinaus um den Unterschiedsbetrag bis zu einem Höchstbetrag von 51 500 Euro durch die noch nicht ausgeglichenen negativen Einkünfte dieses Ehegatten zu mindern, soweit der Betrag der Minderungen bei beiden Ehegatten nach den Sätzen 2 bis 6 den Betrag von 103 000 Euro zuzüglich der Hälfte des den Betrag von 103 000 Euro übersteigenden Teils der zusammengefassten Summe der positiven Einkünfte beider Ehegatten nicht übersteigt. Können negative Einkünfte des einen Ehegatten bei ihm nach Satz 3 zu weniger als 51 500 Euro ausgeglichen werden, sind die positiven Einkünfte des anderen Ehegatten über die Sätze 2 bis 6 hinaus um den Unterschiedsbetrag bis zu einem Höchstbetrag von 51 500 Euro durch die noch nicht ausgeglichenen negativen Einkünfte des einen Ehegatten zu mindern, soweit der Betrag der Minderungen bei beiden Ehegatten nach den Sätzen 3 bis 6 den Betrag von 103 000 Euro zuzüglich der Hälfte des den Betrag von 103 000 Euro übersteigenden Teils beider Ehegatten nicht übersteigt.“

Die Abschaffung der externen Verlustverrechnungsbeschränkung des § 2 Absatz 3 EStG wird nun allerdings durch die ebenfalls im Korb II geplanten und vorher schon im Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes vorgesehenen verschärften interperiodischen Verrechnungsbeschränkungen des § 10d EStG konterkariert, nach der Verlustvorträge die einkommen- und körperschaftsteuerpflichtigen Einkünfte sowie den Gewerbeertrag grundsätzlich nur zur Hälfte reduzieren können. Zur Vermeidung von Härten ist eine Mittelstandskomponente von 100 000 Euro vorgesehen; in dieser Höhe dürfen Verluste weiterhin unbeschränkt in jeder Periode verrechnet werden.

Die vorgesehene Mittelstandskomponente mag in Einzelfällen entlastend wirken, sie nützt allerdings nichts im Hinblick auf größere Investitionsvorhaben multinationaler Unternehmen. Zu befürchten ist deshalb, dass die – im internationalen Vergleich im Übrigen einzigartige Form der – Mindestbesteuerung ausländische Investoren davon abhält, in Deutschland erstmals aktiv zu werden. Denn Neuansiedlungen sind im Allgemeinen weniger diversifiziert als bestehende Unternehmen, so dass das Verlustverrechnungspotenzial von vornherein geringer ausfällt.

Zick-Zack-Kurs bei der Besteuerung von Zinseinkünften (Abgeltungssteuer)

550. Eine weitgehende Abkehr von der synthetischen Einkommensteuer wäre mit dem für den 1. Januar 2004 geplanten In-Kraft-Treten des Zinsabgeltungssteuergesetzes vollzogen worden. Allerdings wurde dieses Vorhaben unter Hinweis auf die EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung bis auf weiteres zurückgestellt.

Zinseinkünfte sollten danach bei einkommensteuerpflichtigen Gläubigern – nicht aber im Bereich des Körperschaftsteuergesetzes – optional einer Abgeltungssteuer von 25 vH unterliegen, sofern der Schuldner ein Kreditinstitut ist oder die Zinsen aus Anleihen und Forderungen resultieren, die in ein öffentliches

Schuldbuch (etwa Bundesanleihen) oder ausländisches Register eingetragen sind. Dabei ist es unerheblich, ob die Zinsen innerhalb der Gewinn- oder der Überschusseinkünfte anfallen. Die von der Abgeltungssteuer erfassten Kapitalerträge hätten dann nicht mehr zu den Einkünften und dem Einkommen im Sinne des § 2 Absatz 2 ff. EStG gezählt. Die zumindest formal noch geltende Gleichheit der Einkunftsarten wäre durchbrochen worden; die Abgeltungssteuer wäre ein Fremdkörper im geltenden Einkommensteuersystem. Sie hätte auch nicht wirklich zu einer Vereinfachung des Steuerrechts beigetragen. Durch die Einführung eines Wahlrechts zwischen der Anwendung des Abgeltungssteuersatzes von 25 vH auf Bruttobasis und der Einbeziehung in die allgemeine Einkommensteuerveranlagung hätten Steuerpflichtige im relevanten Einkommensbereich vor Ausübung der Option für die Abgeltungssteuer eine „Schattenveranlagung“ durchführen müssen, um deren Vorteilhaftigkeit festzustellen. Da die Abgeltungssteuer nicht für Kapitalerträge etwa aus privaten Darlehen oder Gesellschafterdarlehen an Kapitalgesellschaften angewendet werden sollte, wären zahlreiche Abwehrmaßnahmen erforderlich geworden, um Umgehungsmöglichkeiten etwa durch Zwischenschaltung einer Bank zu verhindern.

551. Der wichtigste Einwand gegen die vorgesehene Abgeltungssteuer besteht aber darin, dass ihre isolierte Einführung ohne entsprechende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung zu unerwünschten Wirkungen führen kann. Der Zusammenhang von Abgeltungssteuer und Unternehmensbesteuerung wird durch die folgenden Überlegungen deutlich: Die Vorteilhaftigkeit von Investitionsvorhaben hängt vom Vergleich der Investitionserträge mit den Erträgen alternativer Kapitalanlagen ab, unter jeweiliger Berücksichtigung der Ertragsbesteuerung. Eine unterschiedliche Besteuerung alternativer Kapitalanlagen beeinflusst deshalb die Investitionsentscheidungen. Würden Zinsen aus Festansprüchen nun einer Abgeltungsbesteuerung unterworfen, Eigenkapitalerträge aus risikobehafteten Realinvestitionen hingegen nicht, wäre dies ein klares Investitions- und Beschäftigungshemmnis. Angenommen, der Zinssatz aus Bankeinlagen betrage 10 % und der Satz der Abgeltungssteuer 25 vH, so dass sich eine Nach-Steuer-Verzinsung von 7,5 % ergibt. Bei einer bis zum Anteilseigner durchgerechneten Belastung der Unternehmensgewinne von 50 vH müssten Realinvestitionen eine Mindestrendite von 15 % abwerfen, um für Investoren überhaupt attraktiv zu sein. Würden Zinseinkünfte hingegen ebenfalls mit 50 vH besteuert, wären eigenfinanzierte Realinvestitionen schon bei einer Vor-Steuer-Rendite von über 10 % vorteilhaft. Ausgehend von einer synthetischen Besteuerung würden bei Einführung einer Abgeltungssteuer also Investitionsvorhaben mit Bruttorenditen zwischen 10 % und 15 % unterbleiben. Auch die Wahl der Finanzierungswege einer Realinvestition würde beeinflusst: die Finanzierungsstruktur würde sich noch weiter zu Lasten des Eigenkapitals verschieben.

Diese negativen Investitionswirkungen werden in der aktuellen Diskussion über die Vorteilhaftigkeit einer Abgeltungssteuer häufig vernachlässigt. Sie sprechen allerdings nicht grundsätzlich gegen eine Abgeltungssteuer. Sie machen lediglich deutlich, dass die Integration einer Abgeltungssteuer in die klassische Einkommensbesteuerung mit Problemen und unerwünschten Wirkungen verbunden ist. Der Sachverständigenrat tritt nach wie vor für die Einführung einer Abgeltungssteuer ein (zuletzt JG 2000 Ziffer 375); sie sollte allerdings in eine grundlegende Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung und des Einkommensteuersystems eingeordnet sein.

Keine klare Linie bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

552. Nach der Reinvermögenszugangstheorie sind Wertsteigerungen des Vermögens in die Besteuerung einzubeziehen, wobei dem Zuflussprinzip entsprechend und aus Praktikabilitätsgründen nur realisierte Veräußerungserfolge berücksichtigt werden. Das geltende Einkommensteuerrecht folgt diesem Besteuerungsideal allerdings nur zum Teil. Während betriebliche Veräußerungsgewinne prinzipiell steuerlich erfasst werden, gilt dies für private Veräußerungserfolge nur in begrenztem Rahmen.

Nach den §§ 3 Nr. 40 und 3c Absatz 2 EStG gilt für Steuerpflichtige mit Anteilen an Kapitalgesellschaften im Privatvermögen eine hälftige Steuerfreistellung für Veräußerungsgewinne, soweit die verkauften Anteile Beteiligungen im Sinne des § 17 EStG darstellen (Beteiligungsgrenze 1 vH) oder aus Spekulationsgeschäften nach § 23 EStG (Haltedauer nicht mehr als zwölf Monate) resultieren. Anteilsveräußerungen aus dem Privatvermögen sind außerhalb der §§ 17 und 23 EStG gänzlich steuerbefreit. Eine nur hälftige Besteuerung gilt nach den §§ 3 Nr. 40 und 3c Absatz 2 EStG auch für Gewinnerhöhungen aus der Veräußerung (oder Entnahme) von Anteilen an Kapitalgesellschaften, die sich im Betriebsvermögen befinden. Aufgrund des durch das Unternehmensteuerfortentwicklungsgesetz neu gefassten § 6b Absatz 10 EStG können Einzelunternehmen und Personengesellschaften (soweit an ihnen keine körperschaftsteuerpflichtigen Gesellschafter beteiligt sind) Veräußerungsgewinne von Anteilen an Kapitalgesellschaften bis zu einem Betrag von 500 000 Euro unter Beachtung gewisser Einschränkungen steuerfrei auf bestimmte Wirtschaftsgüter übertragen. Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften sind nach § 8b Absatz 2 KStG vollständig steuerbefreit. Entsprechende Veräußerungsgewinne werden somit steuerlich ebenso behandelt wie Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften an Kapitalgesellschaften nach § 8b Absatz 1 KStG. Nach der Intention des Gesetzgebers sollen dadurch Kaskadeneffekte verhindert werden. Veräußerungserfolge von im Privatbesitz befindlichen (vermieteten) Grundstücken unterliegen nach § 23 EStG nur dann der Besteuerung, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als zehn Jahre beträgt.

553. Im ursprünglichen Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes hatte die Bundesregierung eine Erweiterung der Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren und nicht selbstgenutzten Grundstücken vorgesehen. Einmal mehr wurden diese Maßnahmen im Bundesrat gestoppt. Sie sollen gleichwohl kurz gewürdigt werden. Zum einen wären sie als Schritt in Richtung einer synthetischen Einkommensteuer einzustufen gewesen. Andererseits hätten die vorgesehenen Regelungen bei In-Kraft-Treten aber zu einer Vielzahl unterschiedlicher Steuersätze auf Veräußerungsgewinne geführt, was nicht nur zusätzliche Komplikationen, sondern auch neue Schedularisierungstatbestände geschaffen hätte. Veräußerungsgewinne bei gewerblichen Einkünften unterliegen in der Spitze einem Satz von 48,5 vH (oder von 42 vH bei In-Kraft-Treten des im Haushaltsbegleitgesetz 2004 vorgesehenen Vorziehens der Steuerreformstufe 2005 auf 2004). Private Veräußerungsgewinne, die nach § 17 EStG steuerpflichtig sind, werden hingegen mit bis zu 24,25 vH (21 vH ab 2004) besteuert. Die neuen Regelungen hätten außerdem einen Sondersteuersatz von 15 vH gebracht für Veräußerungsgewinne aus Immobiliengeschäften und von 7,5 vH im Fall von Aktienverkäufen. Schließlich war eine 10-prozentige Gewinnpauschalierungsregelung für Altfälle vorgesehen, das heißt für Anschaffung vor, aber Veräußerung nach In-Kraft-Treten der Neuregelung. Die steigende Anzahl unterschiedlich besteuerter Einkünfte hätte zusätzliche Abgrenzungsprobleme bei Einnahmen und Ausgaben geschaffen. So sind etwa Refinanzierungszinsen auf die verschiedenen Einkünfte zu verteilen. Differenzierte Tarife lösen aber immer Anreize aus, Einnahmen niedrigen Steuersätzen zu unterwerfen und Ausgaben bei hohen Steuersätzen geltend zu machen. Werden gesetzgeberische Maßnahmen gegen derartige Arbitragehandlungen ergriffen, steigt die Komplexität des Steuerrechts als unmittelbare Konsequenz der verminderten Systematik.

554. Eine wirklich systematische Regelung der Veräußerungsgewinnbesteuerung ist im geltenden Steuersystem aufgrund des einkommensteuerlichen Einkünftedualismus, wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen und nach dem Übergang vom Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren nicht zu erreichen. Durch Einzelmaßnahmen ließen sich punktuelle Verbesserungen erzielen. So sollten Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch einkommensteuerpflichtige Anteilseigner generell der Einkommensteuer unterworfen und entsprechende Verluste zum Abzug zugelassen werden. Analoges gilt für Veräußerungserfolge bei im Privatvermögen gehaltenen (vermieteten) Grundstücken. Demgegenüber ist die Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften bei körperschaftsteuerpflichtigen Anteilseignern gemäß § 8b Absatz 2 KStG im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens vertretbar. Ungleichbehandlungen und allokative Verwerfungen lassen sich auch dann allerdings nicht vermeiden. Am sinnvollsten ist es deshalb, Neuregelungen zur Veräußerungsgewinnbesteuerung in eine umfassende Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung einzubetten (Ziffern 584 ff.).

Hin und Her bei der pauschalierten Gewinnermittlung

555. Regelungen zur pauschalen Gewinnermittlung stellen ein weiteres Beispiel dafür dar, dass der Gesetzgeber einerseits versucht hat, durch Einzelmaßnahmen die Systematik der Einkommensteuer zu verbessern, andererseits nur wenig später in anderen Gesetzesvorhaben genau gegenteilige Maßnahmen einführen wollte. Es fällt schwer, eine tiefere Logik in dem Nebeneinander von Steuerreformmaßnahmen zu sehen, die einmal auf die Abschaffung pauschaler Gewinnermittlungsmethoden bei Handelsschiffen nach § 5a EStG („Tonnagebesteuerung“) zielten, das andere Mal auf deren Einführung für Kleinunternehmer durch einen neuen § 5b EStG im Rahmen des „Kleinunternehmerförderungsgesetzes“. Das ganze Elend der deutschen Steuerpolitik zeigt sich zusätzlich darin, dass keines dieser Vorhaben realisiert werden konnte, weil entweder Lobbyisten intervenierten oder der Bundesrat im Vermittlungsverfahren die Gewinnermittlung durch Betriebsausgabenpauschalierung für Kleinunternehmer stoppte.

Bemerkungen zur Neuregelung der Besteuerung von Altersbezügen

556. Der Sachverständigenrat hat sich wiederholt für eine nachgelagerte Besteuerung der Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgesprochen (zuletzt JG 2002 Ziffern 548 ff.). Im März dieses Jahres hat dazu die von der Bundesregierung eingesetzte „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Die Kommission schlägt ein „Drei-Schichten-Modell“ vor, wobei die den einzelnen Schichten zuzuordnenden Produkte unterschiedlich besteuert werden sollen. Zur ersten Schicht gehören Leibrenten, bei denen die erworbenen Anwartschaften „nicht beleihbar, nicht vererblich, nicht veräußerbar, nicht übertragbar und nicht kapitalisierbar“ sind. Darunter fallen Leibrenten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung, aus den bezugsständischen Versorgungseinrichtungen und aus privaten kapitalgedeckten Lebensversicherungen. Für diese Schicht ist eine nachgelagerte Besteuerung ohne Höchstgrenze für die abziehbaren Aufwendungen vorgesehen. Zur zweiten Schicht zählen Produkte der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge nach § 10a und §§ 79 ff. EStG sowie der betrieblichen Altersvorsorge. Allerdings soll der Anwendungsbereich der geförderten Privatvorsorge auf alle unbeschränkt Steuerpflichtigen ausgedehnt werden. Vorgeschlagen wird für die Zusatzversorgung der zweiten Schicht eine nachgelagerte Besteuerung mit einer betragsmäßigen Begrenzung der Beiträge. Die dritte Schicht enthält alle sonstigen Kapitalanlageprodukte, die vorgelagert besteuert werden sollen.

Unstrittig ist die nachgelagerte Besteuerung für Alterseinkünfte aus der Gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich des von der Kommission empfohlenen Übergangsszenarios. Geteilter Meinung kann man über die nachgelagerte Besteuerung der mit einem (begrenzten) Kapitalwahlrecht ausgestatteten Vorsorgeprodukte der zweiten Schicht sein. Allerdings spricht sehr viel dafür, alle Altersvorsorgeprodukte, die durch ähnliche Eigenschaften charakterisiert sind wie die Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie aus den berufsständischen Versorgungswerken oder aus privaten Leibrentenverträgen, auch in Analogie zu den Alterseinkünften aus der Gesetzlichen Rentenversicherung nachgelagert zu besteuern. Gleichwohl sollte eine Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für private Leibrentenverträge erwogen werden.

Fazit

557. Auf Grundlage der bisherigen Ausführungen lassen sich die Mängel des deutschen Einkommen- und Körperschaftsteuersystems wie folgt zusammenfassen:

– Die tariflichen und effektiven Steuerbelastungen der unternehmerischen Gewinne sind in Deutschland im internationalen Vergleich zu hoch. Unter steuerlichen Gesichtspunkten ist der Standort Deutschland für Inbound- und Outbound-Investitionen multinationaler Unternehmen unattraktiv.

– Die Unternehmensbesteuerung beeinträchtigt die Investitionstätigkeit; sie verzerrt die Finanzierungsentscheidungen und die Rechtsformwahl.

– Eine synthetische Einkommensbesteuerung, das heißt eine Gleichbehandlung der Einkunftsarten, ist im geltenden Recht nicht gewährleistet; die Einkommensteuer mutiert zunehmend zu einer unsystematischen Schedulensteuer.

– Die Gestaltungsfreiheit der nationalen Steuergesetzgebung wird durch die EG-rechtlichen Grundfreiheiten, insbesondere die Niederlassungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit, sowie das Beihilfeverbot begrenzt. Eine Reihe wichtiger steuergesetzlicher Regelungen ist im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem EG-Recht anzupassen.

– Die aktuelle Steuerpolitik lässt Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit vermissen; sie ist hektisch und sprunghaft, sie folgt keinem erkennbaren steuerpolitischen Leitbild; das Steuerrecht ist zunehmend komplizierter und missbrauchsanfälliger geworden.

Was ist zu tun? Wie soll das deutsche Steuersystem reformiert werden? Zur Beantwortung dieser Fragen wird ein Kriterienkatalog benötigt, der die Messlatte für die Beurteilung alternativer Steuerreformkonzepte definiert.

Kriterien für und Ausblick auf eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung

558. Der erste Programmpunkt der im letzten Jahresgutachten dargelegten „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ enthielt die Forderung nach einer Integration von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Dazu wurden zwei mögliche Reformoptionen skizziert, die im Folgenden näher ausgearbeitet werden. Zunächst werden Kriterien angegeben, die das Beurteilungsraster für Steuerreformen abgeben. Während die meisten Zielcharakter haben, stellt die Forderung nach Vereinbarkeit mit dem Europarecht eine wichtige Nebenbedingung dar. Bei den Zielkategorien besteht eine Rangordnung: Da es hier in erster Linie um eine Reform der Unternehmensbesteuerung geht und dabei um eine Abstimmung der Körperschaftsbesteuerung von Kapitalgesellschaften mit der Einkommensbesteuerung von Personenunternehmen, stehen die Forderungen nach ökonomischer Effizienz oder Neutralität sowie nach einer Verbesserung der Standortattraktivität im Vordergrund. Verteilungsgesichtspunkte spielen für die Unternehmensbesteuerung im engeren Sinne keine Rolle. Sie kommen erst bei der Zuordnung der unternehmerischen Gewinne auf die Eigentümer oder Kapitalgeber ins Spiel. Deshalb sind hier die Forderungen nach Verteilungsgerechtigkeit, aber auch nach Steuervereinfachung nachrangig.

Ökonomische Effizienz und Neutralität

559. Der volkswirtschaftliche Effizienzbegriff ist grundsätzlich weiter gefasst als das betriebswirtschaftliche Neutralitätskonzept. Im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung stimmen beide Konzepte allerdings überein. Neutralität oder Effizienz bedeuten dann, dass steuerliche Regelungen die unternehmerischen Entscheidungen nicht verzerren und bei gegebenem Ressourceneinsatz der größtmögliche Output erzielt wird. Dabei kann zwischen einer nationalen und einer internationalen Dimension des Neutralitätsbegriffs unterschieden werden.

Bezüglich nationaler Sachverhalte soll die Besteuerung möglichst weitgehend die Neutralität der Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie der Rechtsformwahl gewährleisten. Finanzierung und Rechtsform können als abstrakte Produktionsfaktoren interpretiert werden, deren Einsatz nicht durch Steuern verzerrt werden sollte. Im Hinblick auf grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit ist zwischen Kapitalexportneutralität und Kapitalimportneutralität zu wählen. Bei Vorliegen von Kapitalexportneutralität, die bei Anwendung des Wohnsitzprinzips gewährleistet ist, bleiben Entscheidungen über den Investitionsort steuerlich unbeeinflusst. Eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip unterwirft das gesamte Welteinkommen einer natürlichen Person dem Steuertarif des Wohnsitzstaates. Im Ausland erzielte Gewinne von Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften sind den inländischen Eignern oder Teilhabern zuzurechnen. Da der Wettbewerb unter dem Wohnsitzprinzip eine Angleichung der Bruttorenditen in- und ausländischer Investitionen bewirkt, sind (regionale) Produktionseffizienz und damit eine über alle Regionen aggregierte maximale Produktion gewährleistet. Kapitalimportneutralität, die mit dem Quellenprinzip

einhergeht, führt demgegenüber tendenziell zu einer Angleichung der Nettorenditen und sichert Konsumeffizienz, so dass die Konsum-Spar-Entscheidungen international unverzerrt bleiben. In der einschlägigen Literatur hat sich die – gut begründete – Meinung durchgesetzt, dass das Wohnsitzprinzip oder Kapitalexportneutralität gegenüber dem Quellenprinzip oder Kapitalimportneutralität unter Effizienzgesichtspunkten vorzuziehen ist.

Verbesserung der Standortattraktivität im Steuerwettbewerb

560. Insbesondere bei allgemeiner Realisierung des Quellenprinzips kommt es zu einem intensiven internationalen Steuerwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren wie Kapital und Unternehmen. Steuerwettbewerb ist vorteilhaft, sofern er den aufkommensmaximierenden Leviathan zähmt; er hat aber auch negative Seiten, weil er die nationale Steuerbasis schmälert. Jeder Staat hat nämlich Anreize, durch niedrige Steuersätze mobiles Kapital oder mobile Unternehmen anzulocken. Dadurch kommt es zu einem Steuerwettlauf nach unten mit dem Ergebnis, dass aus der Besteuerung international mobiler Faktoren nur ein geringes Aufkommen resultiert. Will man dies verhindern, müsste eine Besteuerung nach dem Quellenprinzip mit einer internationalen Vereinbarung über Mindeststeuersätze einhergehen. Bei konsequenter Anwendung des Wohnsitzprinzips hingegen ist der Druck des Steuerwettbewerbs auf die Höhe der Steuersätze geringer, da ein Ausweichen der nationalen Besteuerung nur durch Wegzug in ein Niedrigsteuerland möglich ist. Unabhängig davon, welches internationale Besteuerungsprinzip letztlich gewählt wird, sollte die Tarifbelastung der dem Steuerwettbewerb in besonderer Weise ausgesetzten Produktionsfaktoren mittelfristig reduziert werden. In Verbindung mit dem Quellenprinzip und vor dem Hintergrund der im Ausland geltenden Steuersätze sollte ein Wert von 30 vH bis 35 vH nicht überschritten werden.

Gleichmäßigkeit der Besteuerung

561. Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird durch das verfassungsrechtlich gebotene Leistungsfähigkeitsprinzip operationalisiert. Horizontale Gleichmäßigkeit erfordert dann eine steuerliche Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen mit gleicher Leistungsfähigkeit. In vertikaler Hinsicht sollen Personen mit größerer Leistungsfähigkeit einen größeren Teil der Steuerlast tragen. Im theoretischen Idealfall sollte die steuerliche Leistungsfähigkeit nach dem Lebenseinkommen bemessen werden. Personen oder Haushalte mit identischem Lebenseinkommen müssten die gleiche Steuerbelastung tragen. Tatsächlich wird die Besteuerung aber regelmäßig am Jahreseinkommen anknüpfen. Konsens besteht darüber, dass aus der vertikalen Komponente des Leistungsfähigkeitsprinzips keine allgemeinen Schlussfolgerungen bezüglich des Tarifverlaufs abgeleitet werden können.

Einfachheit des Steuersystems

562. Die Komplexität des geltenden Einkommensteuersystems bringt eine große Belastung sowohl der Steuerpflichtigen als auch der Finanzverwaltung mit sich. Eine grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts könnte den erheblichen finanziellen Aufwand reduzieren, der aus Sicht der Steuerzahler mit den Buchführungs-, Nachweis- und Erklärungspflichten verbunden ist und auf Seiten der Finanzverwaltung mit der Kontrolle und der Bearbeitung der Steuererklärungen. Die allgemein erhobene Forderung nach einem einfacheren und verständlicheren Steuersystem ist nachvollziehbar und gerechtfertigt. Allerdings sind der verbreiteten Forderung nach Steuervereinfachung gewisse Grenzen gesetzt. Als geradezu naiv muss der Wunsch gelten, die Einkommensteuererklärung bei unveränderter Rechtssicherheit auf einer Postkarte oder nur einer Seite unterbringen zu können. Tatsächlich besteht ein Konflikt zwischen Rechtssicherheit und Einfachheit und Kürze der Steuergesetze. Rechtsicherheit erfordert nun einmal präzise Regelungen und Abgrenzungen für alle möglichen Fälle, damit Investoren und Konsumenten verlässlich planen können. Umgekehrt bringt ein kurzes und auf wenige Grundnormen reduziertes Steuergesetz entweder aus Ex-ante-Sicht eine Rechtsunsicherheit mit sich, weil Auslegungsprobleme erst im Zeitablauf durch die Rechtsprechung gelöst werden. Oder aber die Gesetze müssen durch Verwaltungsvorschriften und Durchführungsverordnungen ergänzt und präzisiert werden, was jedoch lediglich eine Verlagerung der Regelungsdichte bedeutet. Eine Steuervereinfachung ist sicherlich wünschenswert; eine immer komplizierter werdende Welt lässt sich aber nun einmal insbesondere im steuerlichen Bereich nicht mit immer einfacher werdenden Gesetzen regeln.

Vereinbarkeit mit dem Europarecht

563. Die Ausgestaltung der nationalen Steuerordnung unterliegt dem Vorbehalt, dass dieses mit dem EG-Recht vereinbar ist. Dies betrifft neben der Anwendung von Verordnungen und der Umsetzung von Richtlinien vor allem die Verpflichtungen, die sich für die Mitgliedstaaten aus den im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten ergeben. Deren Einhaltung wird durch den Europäischen Gerichtshof mit zunehmender Intensität geprüft.

Im Bereich der hier zur Diskussion stehenden direkten Steuern sind in erster Linie die Niederlassungsfreiheit nach Artikel 43 EG-Vertrag und die Kapitalverkehrsfreiheit nach Artikel 56 EG-Vertrag zu beachten. Die Niederlassungsfreiheit untersagt Behinderungen bei der Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit sowie bei der Gründung und Leitung von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten. Die Kapitalverkehrsfreiheit schützt den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Drittländern vor Beschränkungen. Verstöße gegen die Grundfreiheiten werden regelmäßig dann angenommen, wenn eine nationale Vorschrift in ungerechtfertigter Weise Ausländer

gegenüber Inländern diskriminiert oder grenzüberschreitende Tätigkeiten im europäischen Ausland gegenüber rein nationalen Tätigkeiten behindert. Der Schutz des nationalen Steueraufkommens oder allgemeine, nicht auf den Einzelfall bezogene Missbrauchstatbestände taugen regelmäßig nicht als Rechtfertigungsgrund für mögliche Beschränkungen der Grundfreiheiten.

Synthetische Einkommensteuer in reiner Form nicht realisierbar

564. Eine synthetische Einkommensteuer mit möglichst lückenloser Besteuerung des Welteinkommens auf Grundlage des Wohnsitzprinzips käme den genannten Zielsetzungen insgesamt wohl am nächsten. Allerdings stößt die Realisierung eines solchen Besteuerungssystems auf so große praktische Probleme, dass diese Alternative vor allem wegen der nachfolgenden Schwierigkeiten hier nicht weiter verfolgt wird.

Deutschland hat gegenwärtig etwa 80 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen, die regelmäßig eine Freistellung der Gewinne von der Einkommen- und Körperschaftsteuer vorsehen, die in ausländischen Betriebsstätten beziehungsweise den Betriebsstätten in steuerlicher Hinsicht gleich gestellten Personengesellschaften erzielt werden. Die Freistellung umfasst auch Gewinne aus der Veräußerung von Betriebsstättenvermögen sowie von Anteilen an Personengesellschaften, die ausschließlich im ausländischen Betriebsstättenstaat besteuert werden können. Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften werden aufgrund des weltweit akzeptierten Trennungsprinzips nicht in die inländische Bemessungsgrundlage einbezogen, so lange sie thesauriert werden. Kommt es zur Ausschüttung und ist Empfänger der Dividende eine inländische Kapitalgesellschaft, gilt nach nationalem Recht (§ 8b Absatz 1 KStG) sowie im DBA-Fall ebenfalls die Freistellungsmethode. Bei inländischen natürlichen Personen beziehungsweise Personenunternehmen sind die Dividenden nach Maßgabe des Halbeinkünfteverfahrens zur Hälfte von der Einkommensteuer befreit (§ 3 Nr. 40 EStG). Diese Regelungen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer gelten auch für Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an ausländischen Kapitalgesellschaften (§§ 17, 23 EStG, § 8b Absatz 2 KStG). Auch nicht unternehmerische Einkünfte, wie beispielsweise Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, sind im DBA-Fall steuerfrei, sofern der Grundbesitz im Ausland gelegen oder ein ausländischer Arbeitsort vorhanden ist. Faktisch ist somit das der synthetischen Einkommensteuer innewohnende Welteinkommensprinzip gegenwärtig nicht verwirklicht, da Deutschland auf seinen im nationalen Recht (§ 1 EStG, § 1 KStG) verankerten Anspruch zur Besteuerung zahlreicher ausländischer Einkünfte in den Doppelbesteuerungsabkommen regelmäßig verzichtet. Eine umfassende Realisierung des Wohnsitzprinzips erfordert dann einen Übergang vom Freistellungs- zum Anrechnungsverfahren, mit vollständiger Erstattung von Anrechnungsüberhängen. Dazu müssten entweder sämtliche Doppelbesteuerungsabkommen neu verhandelt oder ein Vorschaltgesetz erlassen werden, das die fraglichen Bestimmungen der Doppelbesteuerungsabkommen außer Kraft setzt – beides keine sonderlich realistische Option.

Auch müsste letztlich zum körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren zurückgekehrt werden, aus EG-rechtlichen Gründen verbunden mit einer Verpflichtung zur Vollanrechnung ausländischer Körperschaftsteuern. Dies wird nicht einmal von den hartnäckigsten Gegnern der Unternehmensteuerreform gefordert. Tatsächlich dürften die Tage des Anrechnungsverfahrens gezählt sein. Auch in Frankreich und Italien werden die Abschaffung dieses Systems und der Übergang zu Shareholder-Relief-Systemen erwogen. Außerdem müsste ein verschärfter Durchgriff auf im Ausland thesaurierte Gewinne von Kapitalgesellschaften im Rahmen der Hinzurechnungsbesteuerung im Rahmen der jetzigen §§ 7 ff. Außensteuergesetz erfolgen. Abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten könnte dies auch mit dem EU-Recht kollidieren, da es an vergleichbaren Regelungen im Inland fehlt.

Nimmt man diese und weitere, hier nicht erläuterte Schwierigkeiten zusammen, scheidet die Idee einer konsequent synthetischen Einkommensteuer auf Basis des Wohnsitzprinzips aufgrund schwer überwindbarer praktischer Probleme als anzustrebende Reformoption aus.

Erwägenswerte Reformoptionen

565. Gegenwärtig besteht kein Mangel an Vorschlägen für eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Einige dieser Vorschläge beschränken sich im Wesentlichen auf eine Korrektur des Tarifverlaufs. Statt des linear-progressiven Tarifverlaufs wird etwa ein Stufentarif mit den Sätzen 15 vH, 25 vH und 35 vH empfohlen. Die Steuertheorie erlaubt nur sehr eingeschränkte Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf. Dies zeigt sich auch darin, dass sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen für die Beibehaltung eines linear-progressiven Tarifs ausgesprochen hat, während der Wissenschaftliche Beirat beim früheren Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie den Übergang zu einem Stufentarif empfohlen hat. Tatsächlich ist die Diskussion über den Tarifverlauf der Einkommensteuer eher kontraproduktiv, weil sie von den eigentlichen Problemen der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung ablenkt. Diese liegen nicht im Tarifverlauf, sondern in der Tarifhöhe und vor allem der Bestimmung der Bemessungsgrundlage. Klar ist allerdings, dass proportionale oder lineare Tarife unter Effizienzgesichtspunkten große Vorteile gegenüber direkt progressiven Tarifen aufweisen. Sie würden zugleich auch einen durchgreifenden Beitrag zur Steuervereinfachung leisten. Das Umverteilungsziel bliebe dann aber weitgehend auf der Strecke.

Aus der Palette möglicher Steuerreformpakete werden im Folgenden zwei Optionen als besonders aussichtsreiche Kandidaten für die Weiterentwicklung der direkten Besteuerung behandelt:

Steuerreformoption I: Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer

566. Die Steuerpolitik kann versuchen, möglichst nah am Ideal einer synthetischen Einkommensteuer zu bleiben und durch eine Fortentwicklung des geltenden Steuersystems die gröbsten Verwerfungen an der Schnittstelle von Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beseitigen oder zumindest abzumildern. Dazu könnten der Körperschaftsteuersatz an den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer gekoppelt und Dividenden sowie Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften steuerlich freigestellt werden. Solange an einem progressiven Einkommensteuertarif festgehalten wird, lassen sich Finanzierungs- und Rechtsformneutralität allerdings nicht erreichen. Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: Um den Körperschaftsteuersatz und damit den Spitzensatz der Einkommensteuer auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu senken – möglichst nicht über 30 vH, aber maximal 35 vH –, müsste die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage konsequent verbreitert werden. Wenn dies gelingen sollte, wäre die Realisierung dieses Vorschlags eine vernünftige Reformoption. In jedem Fall würde gegenüber dem geltenden Steuersystem eine erhebliche Verbesserung erreicht.

Steuerreformoption II: Duale Einkommensteuer

567. Alternativ kann sich die Steuerpolitik vom Ideal einer synthetischen Einkommensbesteuerung verabschieden und Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen getrennt besteuern. Dies ist insbesondere dann zu empfehlen, wenn die Politik nicht die Kraft zu einer so drastischen Erweiterung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage aufbringt, wie es die Steuerreformoption I erfordert. Bei der dualen Einkommensteuer werden sämtliche Kapitaleinkommen (Unternehmensgewinne, Dividenden, Zinsen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie private Veräußerungsgewinne) zu einer Einkunftsart, den Kapitaleinkünften, zusammengefasst und einem proportionalen Tarif unterworfen. Arbeitseinkünfte können demgegenüber einem direkt progressiven Tarif unterliegen. Dieses Konzept einer dualen Einkommensteuer löst zentrale Probleme der Unternehmensbesteuerung, wirft allerdings auch beachtliche Abgrenzungsprobleme auf.

568. Kurz zusammengefasst besteht ein Vorteil der ersten Steuerreformoption darin, dass sie näher am geltenden Steuersystem bleibt und mit einem am Jahreseinkommen orientierten Leistungsfähigkeitsprinzip korrespondiert. Essentiell ist die Koppelung von Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der Einkommensteuer. Die Attraktivität dieser Option steht und fällt deshalb mit der Frage, ob es gelingt, diesen Satz erheblich, auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Ein niedriger Spitzensteuersatz der Einkommensteuer schränkt dann natürlich die Umverteilungsintensität des Steuersystems ein. Auch im Unternehmensbereich werden durch die Beibehaltung des progressiven Steuertarifs bestimmte Probleme verursacht.

Die duale Einkommensteuer eröffnet durch die Abkoppelung der Kapitaleinkommen von den Arbeitseinkommen eine größere tarifliche Flexibilität. Die (proportionale) Besteuerung des international besonders mobilen Faktors Kapital kann verstärkt am Effizienzziel ausgerichtet werden, während die progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen auf das Umverteilungsziel gerichtet ist. Die proportionale Besteuerung der Kapitaleinkommen sichert darüber hinaus weit gehende Finanzierungs- und Rechtsformneutralität. Probleme bestehen in der Abgrenzung von Arbeits- und Kapitaleinkommen bei Personenunternehmen und Selbständigen; auch könnten die unterschiedlichen Tarife für die beiden Einkunftsarten mit einem eng interpretierten Leistungsfähigkeitsprinzip kollidieren. Verfassungsrechtliche Bestimmungen stehen einer dualen Einkommensteuer aber nicht im Wege.

Natürlich gibt es weitere Optionen für die Steuerpolitik, etwa den Übergang zu einer Konsumbesteuerung in den Varianten einer Cash-flow-Besteuerung oder einer Zinsbereinigung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung. Trotz gewisser attraktiver Eigenschaften hält der Sachverständigenrat diese Variante in absehbarer Zeit für nicht realisierbar. Deshalb wird dieser Vorschlag nicht näher behandelt. Eine zinsbereinigte Einkommen- und Gewinnsteuer könnte sich allerdings aus einer dualen Einkommensteuer heraus entwickeln.

569. Die Gewerbesteuer steht in ihrer jetzigen Form und auch in der Variante einer Gemeindewirtschaftssteuer nicht nur einer Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer im Wege, sie führt auch zu einer Diskriminierung inländischer Investitionen gegenüber alternativen Anlagen am Kapitalmarkt, sie belastet Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen in unterschiedlichem Maße, sie verzerrt die Finanzierungsentscheidung, kurz: sie vereint alle schlechten Eigenschaften, die Steuern überhaupt aufweisen können. In einem ökonomisch vernünftigen Steuersystem ist für eine Gewerbesteuer kein Platz (Ziffer 529 und JG 2001 Ziffern 374 ff.).

Demgegenüber würde eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer, wie sie vom BDI/VCI vorgeschlagen und auch vom Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt wurde mit beiden Reformoptionen vereinbar sein. Beim Übergang zu einer dualen Einkommensbesteuerung könnten auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen problemlos unterschiedliche kommunale Zuschlagssätze angewendet werden. Im Folgenden wird die Gewerbesteuer vernachlässigt; sofern konkrete Körperschaftsteuersätze angesprochen werden, ist ein durchschnittlicher Kommunalzuschlag enthalten.

Steuerreformoption I: Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer

Übersicht 1

Elemente der Steuerreformoption I

- Angleichung des Spitzensatzes der Einkommensteuer an die Tarifbelastung auf Körperschaftsebene
- Steuerfreistellung von Inlandsdividenden und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften; Besteuerung privater Veräußerungsgewinne im Rahmen der Einkommensteuer
- Steuerbefreiung für an inländische natürliche Personen und Personenunternehmen fließende Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften
- Senkung der Tarifbelastung auf Körperschaftsebene und des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau (30 vH bis maximal 35 vH)

570. Die im Folgenden behandelte erste Steuerreformoption integriert die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer und versucht, so nah wie möglich am Leitbild einer synthetischen Einkommensbesteuerung zu bleiben. Personengesellschaften sollen wie bisher der progressiven Einkommensbesteuerung unterliegen, das Mitunternehmerkonzept im Sinne des § 15 Absatz 1 Nr. 2 EStG wird beibehalten.

Gegenwärtig resultieren Unterschiede in den Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen daraus, dass Gewinne von Personenunternehmen der Einkommensteuer nach den persönlichen Verhältnissen der Gesellschafter unterliegen, während ein identischer, in einer Kapitalgesellschaft erzielter und den Kapitalgebern zufließender Gewinn im Ergebnis doppelt belastet wird. Einbehaltene Gewinne unterliegen auf Kapitalgesellschaftsebene zunächst der Körperschaftsteuer (und der gegenwärtigen Gewerbesteuer). Sofern die steuerliche Belastung auf Unternehmensebene niedriger als der entsprechende Einkommensteuersatz ist, wird die Selbstfinanzierung in Kapitalgesellschaften im Vergleich zu Personenunternehmen begünstigt. Dies gilt in jedem Fall bei Zugrundelegung des aktuellen Spitzensatzes der Einkommensteuer. Im Halbeinkünfteverfahren sind Ausschüttungen durch Kapitalgesellschaften dann zusätzlich noch in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage einzubeziehen. In Abhängigkeit vom persönlichen Steuersatz des Kapitalgebers kann es bei Kapitalgesellschaften dann entweder zu einer Begünstigung oder Benachteiligung der Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung kommen. Neben den Finanzierungswirkungen sind auch die rechtsformabhängigen Belastungsdifferenzen unbestimmt. Als Regelfall ist hierbei allerdings davon auszugehen, dass in Kapitalgesellschaften durchgeführte Investitionen steuerlich höher belastet sind als solche in Personenunternehmen.

Die Integration von Einkommens- und Unternehmensbesteuerung zielt auf eine weitgehende Finanzierungs- und Rechtsformneutralität. Standortattraktivität wird über die Wahl einer hinreichend niedrigen Unternehmenssteuerbelastung erreicht. Die erste Steuerreformoption erfordert Maßnahmen in den folgenden vier Bereichen:

- der Wahl von Steuersätzen und der Besteuerung von Dividenden,
- der steuerlichen Behandlung von Veräußerungsgewinnen,
- der steuerlichen Gewinnermittlung,
- der Besteuerung grenzüberschreitender Investitionen.

Steuersätze und Dividendenbesteuerung

571. Ausgehend vom gegenwärtigen System der Unternehmensbesteuerung kommen die folgenden Maßnahmen für eine Verbesserung der Finanzierungs- und Rechtsformneutralität in Betracht.

Vorteile von Kapitalgesellschaften gegenüber Personengesellschaften im Hinblick auf die Selbstfinanzierung lassen sich nur durch eine Angleichung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer an den Körperschaftsteuersatz vermeiden (unter der Annahme, dass die derzeitige Gewerbesteuer durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer ersetzt wird). Wird die Besteuerung der hälftigen Ausschüttungen im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens beibehalten, käme es dann aber zu einer Benachteiligung von Kapitalgesellschaften. Auch bliebe es bei der Verzerrung zwischen Beteiligungsfinanzierung und Selbstfinanzierung. Beide Diskriminierungen lassen sich durch den Übergang zum **Dividendenfreistellungsverfahren** beseitigen. Dabei werden Gewinne von Kapitalgesellschaften abschließend auf Unternehmensebene besteuert, also bei Ausschüttung nicht weiter belastet. Der Körperschaftsteuersatz bestimmt neben der Belastung thesaurierter Gewinne auch diejenige der Ausschüttungen.

Ein Dividendenfreistellungsverfahren wird in Griechenland seit 1992 praktiziert; in den Vereinigten Staaten wurde die Steuerbefreiung für Ausschüttungen in Erwägung gezogen, aber dann doch nicht vollständig umgesetzt (Ziffer 79). Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass das Dividendenfreistellungsverfahren der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln sein dürfte. Der ökonomische Laie könnte es als ungerecht empfinden, dass Arbeitseinkünfte besteuert werden, Dividenden aber nicht. Eine solche Argumentation vernachlässigt, dass Ausschüttungen mit Körperschaftsteuer vorbelastet sind und die steuerliche Belastung von Arbeitseinkünften bei dieser Steuerreformoption keinesfalls höher als die von Dividenden ist. Im Übrigen könnte die Integration der Körperschaftsteuer in die persönliche Einkommensteuer

auch über ein Vollanrechnungsverfahren statt über das Dividendenfreistellungsverfahren erfolgen. Für einen dem Spitzensteuersatz unterliegenden Anteilseigner würde sich exakt das gleiche Ergebnis einstellen. Die effektive steuerliche Freistellung von Dividenden würde so überdeckt und von der uninformierten Öffentlichkeit vermutlich gar nicht wahrgenommen. Gegen das Vollanrechnungsverfahren sprechen aber all die Gründe, die zu seiner Abschaffung in Deutschland geführt haben (JG 2001 Ziffern 550 ff.).

572. Auch bei der Angleichung der (Spitzen-) Steuersätze und beim Übergang zum Dividendenfreistellungsverfahren lassen sich die Nachteile von Kapitalgesellschaften gegenüber Personenunternehmen sowie Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen nicht ganz beseitigen. Bei einem direkt progressiven Steuertarif werden unter dem Spitzensatz liegende Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer den Körperschaftsteuersatz nämlich unterschreiten. In diesen Fällen sind dann Kapitalgesellschaften im Hinblick auf die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten gegenüber Personengesellschaften diskriminiert. Auch würde die Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung benachteiligt, wenn der Kapitalgeber einem niedrigeren als dem Spitzensteuersatz unterliegt. Schließlich erwachsen Kapitalgesellschaften im Verlustfall weitere Nachteile, da Verluste wegen des Trennungsprinzips zwischen Unternehmensebene und Anteilseignern im Unternehmen verbleiben und erst mit Gewinnen zukünftiger Perioden verrechnet werden können. Bei Personengesellschaften werden Verluste dagegen den Mitunternehmern unmittelbar zugerechnet und können sofort mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten saldiert werden. Um eine vollständige Finanzierungs- und Rechtsformneutralität zu erreichen, müsste die steuerliche Freistellung von Dividenden noch mit einer Zurechnung von Gewinnen und Verlusten einer Kapitalgesellschaft auf die Anteilseigner zur Besteuerung nach deren persönlichen Verhältnissen verbunden werden. Konzeptionell entspricht dies einer Teilhabersteuer. Allerdings besteht weitgehende Einigkeit, dass die persönliche Zurechnung von Gewinnen und Verlusten der Kapitalgesellschaften auf ihre Anteilseigner insbesondere bei Publikumsgesellschaften nicht praktikabel ist und in jedem Fall die Kompliziertheit des Steuersystems erhöhen würde. Bleibt es aber beim Nebeneinander von Mitunternehmerkonzept bei der Besteuerung von Personengesellschaften und Trennungsprinzip bei Kapitalgesellschaften, lassen sich Verzerrungen bei der Rechtsformwahl und der Finanzierungsentscheidung bei dieser Steuerreformoption nicht vollständig vermeiden.

Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

573. Die Einführung des Dividendenfreistellungsverfahrens muss konsequenterweise mit einer vollständigen Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften verbunden sein, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei dem Veräußerer um eine natürliche Person oder eine Kapitalgesellschaft handelt. Eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Kapitalgesellschaftsanteilen würde ohnehin ins Leere laufen. Die dadurch drohende Doppelbesteuerung der mit im Kaufpreis vergüteten offenen Rücklagen (Gewinnrücklagen), die bereits mit Körperschaftsteuer belastet sind, ließe sich nämlich durch (steuerfreie) Ausschüttung dieser Rücklagen vor dem Verkauf vermeiden. Analoges gilt, sofern im Kaufpreis auch anteilige stille Reserven abgegolten werden. Diese unterliegen zwar erst zum späteren Zeitpunkt ihrer Auflösung der Körperschaftsteuer; insofern kommt es auf Unternehmensebene zu einem Steuervorteil durch Zinsersparnisse; eine zusätzliche Veräußerungsgewinnbesteuerung würde die stillen Reserven jedoch doppelt belasten und könnte ebenfalls durch rechtzeitige Auflösung vermieden werden.

Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen oder von im Privatvermögen gehaltenen (vermieteten) Grundstücken sind voll in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen. Wegen der unterschiedlichen Behandlung der Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen einerseits, Kapitalgesellschaften andererseits kommt es dann allerdings zu Verzerrungen bei der Rechtsformwahl. Diese existieren schon im geltenden Steuerrecht, sie lassen sich vollständig auch nicht bei der hier beschriebenen Steuerreformoption einer Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer vermeiden.

574. Die Veräußerung eines Anteils an einem Personenunternehmen (Einzelunternehmen) vollzieht sich aus steuerlicher Sicht als Verkauf einzelner Wirtschaftsgüter. Der Veräußerer erzielt einen steuerpflichtigen Veräußerungsgewinn in Höhe der Differenz zwischen dem Veräußerungspreis und den fortgeführten Anschaffungskosten der Wirtschaftsgüter beziehungsweise dem Buchwert der Beteiligung. Da der Buchwert die anteiligen offenen Rücklagen einschließt, besteht der Veräußerungsgewinn ausschließlich aus den im Veräußerungspreis mit vergüteten stillen Reserven. Ein Veräußerungsverlust ist mit anderen positiven Einkünften des Veräußerers ausgleichsfähig. Die Besteuerung des Erwerbers erfolgt korrespondierend, indem dieser die in den anteiligen Wirtschaftsgütern mit erworbenen stillen Reserven aktiviert und in Form zusätzlicher Abschreibungen steuermindernd geltend machen kann. Unterliegen Veräußerer und Erwerber identischen Steuersätzen, dann stimmen die Steuerzahlungen auf den Veräußerungsgewinn mit den Steuerersparnissen in Folge der zusätzlichen Abschreibungen überein. Da die Abschreibungen jedoch erst im Anschluss an die Veräußerung über mehrere Jahre geltend gemacht werden können, entstehen steuerbedingte Zins- und Liquiditätseffekte, welche die Neutralität des Veräußerungsvorgangs beeinträchtigen. Fallen die für Veräußerer und Erwerber relevanten Steuersätze wegen des progressiven Steuersystems auseinander, unterscheiden sich die Preisvorstellungen von Veräußerer und Erwerber, und es kann zu über die Zins- und Liquiditätseffekte hinausgehenden steuerlichen Beeinträchtigungen von Anteilsveräußerungen an einem Personenunternehmen kommen.

Angenommen die beiden Gesellschafter X und Y sind je zur Hälfte an einer OHG beteiligt. Der Buchwert der bilanzierten Wirtschaftsgüter betrage 100 Euro, ihr Marktwert 200 Euro. Gesellschafter X verkauft seinen Geschäftsanteil zum Preis von 100 Euro an Z. X muss den Veräußerungsgewinn von 50 Euro mit seinem persönlichen Einkommensteuersatz versteuern. Der Erwerber Z aktiviert die im Veräußerungspreis enthaltenen anteiligen stillen Reserven in Höhe von 50 Euro in einer Ergänzungsbilanz. Veräußert Z seinen Anteil gleich danach zum unveränderten Marktwert von 100 Euro weiter, kann er die aktivierten anteiligen stillen Reserven steuermindernd verrechnen. Eine weitere Veräußerungsgewinnbesteuerung wird so vermieden. Andernfalls müsste Z bei Weiterverkauf seines Anteils zu unverändertem Marktwert einen Veräußerungsgewinn von 50 Euro versteuern, obwohl dieser tatsächlich bei ihm nicht angefallen ist.

575. Im Vergleich zur Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen hat die als Konsequenz des Dividendenfreistellungsverfahrens vorzunehmende Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen bei Kapitalgesellschaftsanteilen Vor- und Nachteile. Vorteilhaft ist, dass mitveräußerte stille Reserven erst zu einem späteren Zeitpunkt bei Auflösung auf Ebene der Kapitalgesellschaft zu versteuern sind. Nachteilig ist, dass in Folge der systematisch gebotenen Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen Verluste aus Anteilsveräußerungen nicht steuermindernd geltend gemacht werden können. Diese Konsequenzen ließen sich zwar weitgehend durch eine generelle Ausweitung der Bilanzierungspflicht auf sämtliche Kapitalgeber vermeiden; derartige Regelungen sind aber sehr kompliziert und stoßen auf erhebliche praktische Probleme.

Auch im Hinblick auf die Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen werden sich also Verletzungen der Rechtsformneutralität einstellen. Diese Verzerrungen sind allerdings unabhängig vom gewählten Körperschaftsteuersystem; sie treten auch bei der Steuerreformoption II auf.

576. *Eine weitgehende Gleichstellung der steuerlichen Behandlung von Veräußerungserfolgen bei Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften ließe sich durch eine Einbeziehung der Kapitalgesellschaftsanteile in einen Vermögensvergleich vermeiden. Nach den allgemeinen Bilanzierungsregeln wirkt sich beim Veräußerer ein über dem Buchwert liegender Veräußerungserlös steuererhöhend aus, ein unter dem Buchwert liegender Veräußerungserlös führt zu einem steuerlich relevanten Verlust, der mit anderen positiven Einkünften verrechenbar ist. Die steuerliche Gleichstellung der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen mit der eines Anteils an einer Personengesellschaft erfordert, die mitvergüteten Gewinnrücklagen steuerfrei zu stellen und den Veräußerungsgewinn auf die anteiligen stillen Reserven zu beschränken. Dazu ist eine Fortschreibung des Buchwerts der Anteile auf Ebene des Kapitalgebers erforderlich, die vorsieht, dass die ursprünglichen Anschaffungskosten um die während der Besitzzeit gebildeten, auf Ebene der Kapitalgesellschaft versteuerten Gewinnrücklagen erhöht werden. Zwischenzeitliche Ausschüttungen vermindern den Buchwert. Ein solches Modell ist beispielsweise in Norwegen umgesetzt. Aus der Sicht des Erwerbers bildet der Kaufpreis die (neuen) Anschaffungskosten der Beteiligung, welche durch die anteilig mit erworbenen stillen Reserven erhöht sind. Werden die stillen Reserven auf Ebene der Kapitalgesellschaft realisiert, kommt es zu einer erneuten Besteuerung. Eine Doppelbesteuerung unterbleibt jedoch, da die stillen Reserven nach ihrer Auflösung und Versteuerung den Gewinnrücklagen zugeführt werden und somit den Beteiligungsbuchwert ein zweites Mal erhöhen. Im Fall der Weiterveräußerung der Anteile führt dies zu einem potentiellen Veräußerungsverlust, der insoweit die Einmalbelastung der stillen Reserven sicherstellt. Werden die Ertragserwartungen nicht erfüllt und verflüchtigen sich die stillen Reserven, berechtigt dies zur Vornahme einer (Teilwert-) Abschreibung auf den Beteiligungsbuchwert. Für steuerliche Zwecke ist der Beteiligungsbuchwert ferner um Einlagen zu modifizieren: Einlagen in eine Kapitalgesellschaft erhöhen den Beteiligungswert, zurückgewährte Einlagen mindern ihn entsprechend. Zur Buchwertfortschreibung werden also Aufzeichnungen und Informationen über die Wertentwicklung der Beteiligung benötigt, die allenfalls Kapitalgebern personenbezogener Kapitalgesellschaften zur Verfügung stehen. Eine Ausweitung einer entsprechenden Bilanzierungspflicht auf sämtliche Kapitalgeber, die letztlich wiederum Züge einer Teilhabersteuer aufweist, erscheint nicht praktikabel. Unüberbrückbare Informationsprobleme dürften sich schließlich bei Beteiligungen an ausländischen Kapitalgesellschaften ergeben, weshalb auch das erwähnte norwegische Modell auf inländische Sachverhalte begrenzt ist.*

Steuerliche Gewinnermittlung

577. Von der steuerlichen Gewinnermittlung gehen vordergründig keine im Hinblick auf die Unternehmensrechtsform relevanten Unterschiede aus. Die Gewinne von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen werden durch einen Betriebsvermögensvergleich ermittelt, der insoweit gleichen Regeln folgt. Unterschiede bestehen jedoch bei der Behandlung von Leistungsvergütungen an die Gesellschafter und im Hinblick auf das in die Gewinnermittlung einbezogene Vermögen. Beides hat seine Ursache im Einkünftedualismus.

Bei den Leistungsvergütungen führt die Behandlung von Pensionszusagen für die Gesellschafter zu bedeutsamen rechtsformabhängigen Unterschieden. Bei Kapitalgesellschaften werden Zusagen in der derzeit dominierenden Form der Pensionsrückstellungen gewinnmindernd berücksichtigt; hingegen kommt es beim begünstigten Gesellschafter erst beim späteren Zufluss der Versorgungsbezüge zu steuerpflichtigen Einkünften. Ursache für den dadurch erzielten Steuervorteil ist der Dualismus von Gewinneinkünften und Überschusseinkünften. Demgegenüber ist bei Personengesellschaften korrespondierend mit dem Ansatz eines Passivpostens in der Steuerbilanz beim begünstigten Gesellschafter (in dessen Sonderbilanz) ein entsprechender Aktivposten anzusetzen, der die Rückstellung im Ergebnis neutralisiert; Gewinnminde-

rung und Gewinnerhöhung fallen in derselben Periode an, ein Vorteil durch Steueraufschub tritt nicht ein.

Das in die Gewinnermittlung einbezogene Vermögen unterscheidet sich, falls dem Unternehmen von den Gesellschaftern Wirtschaftsgüter gegen Entgelt überlassen werden. Bei Gesellschaftern einer Kapitalgesellschaft werden die Entgelte für diese Wirtschaftsgüter der jeweils zugrunde liegenden Einkunftsart zugeordnet, beispielsweise bei der Überlassung von Grundstücken den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, die zu den Überschusseinkünften gehören. Bei Gesellschaftern einer Personengesellschaft werden der Gesellschaft überlassene Wirtschaftsgüter dagegen grundsätzlich dem (Sonder-) Betriebsvermögen und somit einer Gewinneinkunftsart zugeordnet. Die unterschiedliche Zuordnung des Vermögens entweder zu den Überschuss- oder den Gewinneinkünften hat unter anderem Konsequenzen für die Veräußerungsgewinnbesteuerung.

578. Die beschriebenen Unterschiede hinsichtlich der zeitlichen Erfassung der Einnahmen und Ausgaben, der Bewertung des überlassenen Vermögens sowie des Umfangs der steuerbaren Einkünfte sind allesamt Folgen des Dualismus der Einkünfteermittlung bei Gewinneinkünften einerseits, Überschusseinkünften andererseits. Eine Beseitigung daraus resultierender Verzerrungen ist ökonomisch geboten. Am sinnvollsten wäre es, wenn eine einheitliche Methode der Einkünfteermittlung zugrunde gelegt würde, entweder ein Vermögensvergleich oder eine Einnahmeüberschussrechnung. Aus Gründen der Praktikabilität scheidet ein Vermögensvergleich für alle Einkunftsarten und alle Steuerpflichtigen aus. Demgegenüber wäre der generelle Übergang zu einer Einnahmeüberschussrechnung grundsätzlich möglich, die dem Vorbild des § 4 Absatz 3 EStG folgen könnte. Wenn man so weit bei der Unternehmensbesteuerung nicht gehen will, könnte ein tragfähiger Kompromiss darin liegen, bei der Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensvergleich die Periodisierungen einzuschränken und stattdessen eine stärkere Ausrichtung an Zahlungen vorzusehen, um somit eine Annäherung an die Einnahmeüberschussrechnung zu erreichen. Die stärkere Zahlungsorientierung trägt neben der Einfachheit und Praktikabilität gleichzeitig auch der Objektivierung und Willkürfreiheit bei der Einkommensermittlung Rechnung. Gleichzeitig ist die grundsätzliche Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne im Rahmen der Überschusseinkunftsarten aufzugeben.

Eine Annäherung der Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensvergleich an die Einnahmeüberschussrechnung könnte auf folgenden Leitgedanken basieren. Objektivierung und Willkürfreiheit erfordern zunächst den Ersatz von Wahlrechten und Ermessensspielräumen durch verbindliche Vorgaben für den Bilanzansatz und die Bewertung. Als zentraler Periodisierungsgrundsatz, der den Zeitpunkt des Gewinnausweises bestimmt sowie Regeln für den Ansatz und die Bewertung von Wirtschaftsgütern vorgibt, kann am Realisationsprinzip festgehalten werden. Aus Gründen der bezweckten Gleichbehandlung der Einkunftsarten ist der Realisationszeitpunkt jedoch stärker am Zahlungszeitpunkt auszurichten. Für den Ansatz von Wirtschaftsgütern bedingt eine stärkere Orientierung an Zahlungen, dass in die Vermögensrechnung nur entgeltlich erworbene Wirtschaftsgüter und Verbindlichkeiten aufgenommen werden. Auf den gewinnwirksamen Ansatz von Forderungen und die Passivierung von Rückstellungen müsste dagegen genau so verzichtet werden wie auf die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten. Auch für die Bewertung ergeben sich in einer stärker zahlungsorientierten Rechnung Konsequenzen. Zentrale Bewertungsmaßstäbe sind die Anschaffungskosten und die Herstellungskosten. Aktivierte Wirtschaftsgüter sind nach normierten Verfahren über vorzugebende Nutzungsdauern abzuschreiben, wobei Objektivierungsgesichtspunkte für die lineare Abschreibung sprechen. Im Vorratsvermögen sind Bewertungsvereinfachungen anzustreben und möglich. Das Imparitätsprinzip, das seinen Ausdruck in der antizipativen Berücksichtigung von Verlusten durch Teilwertabschreibungen und Drohverlustrückstellungen findet und eine unterschiedliche Behandlung von unrealisierten Gewinnen und Verlusten beinhaltet, ist aufzugeben, da es eine gleichmäßige Besteuerung der Einkunftsarten verhindert. Um zu gewährleisten, dass sich der Fiskus in gleichem Maße an Verlusten und Gewinnen beteiligt, müsste im Gegenzug zu dem Verzicht auf das Imparitätsprinzip ein zeitlich uneingeschränkter verzinslicher Verlustausgleich eingeführt werden. Der Verbesserung der steuerlichen Verlustausgleichsmodalitäten kommt deshalb eine Schlüsselfunktion zu, wenn Periodisierungen eingeschränkt werden sollen.

579. Eine Angleichung der steuerlichen Einkünfteermittlung für sämtliche Einkunftsarten muss pragmatischen Gesichtspunkten folgen, wenn man nicht zu einer konsequenten Einnahmeüberschussrechnung übergehen will. Im Hinblick auf Investitionen, Finanzierungen oder die Rechtsformwahl werden deshalb lediglich Verzerrungen abgebaut, eine vollständige Steuerneutralität stellt sich hingegen nicht ein. Zudem sind zur Gleichstellung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen weitergehende Regelungen erforderlich, welche die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Verträgen zwischen den Gesellschaften und den Gesellschaftern neutralisieren, insbesondere im Bereich der betrieblichen Altersversorgung.

So lange aus verteilungspolitischen Gründen ein progressiver Einkommensteuertarif beibehalten wird, eröffnen sich auch bei angeglichener Einkünfteermittlung weiterhin Möglichkeiten zur Steuerarbitrage. Für die Steuerpflichtigen sind dann nach wie vor Ausweichhandlungen lohnend, durch die Einkünfte beziehungsweise das sie generierende Vermögen auf Steuersubjekte übertragen werden, die einer geringeren Progression unterliegen. Die Progression des Einkommensteuertarifs erweist sich als unvermeidbares, aber hinzunehmendes Hindernis für eine verzerrungsfreie Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer. An dieser Schlussfolgerung würde auch die Einführung eines linearen Tarifs wegen der indirekten Progression oder eines Stufentarifs nichts ändern.

Besteuerung grenzüberschreitender Investitionen

580. Geht Deutschland zu einer generellen Freistellung der Ausschüttungen und der Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften über, zieht dies unmittelbare Konsequenzen für die Besteuerung grenzüberschreitender Investitionen nach sich. Diese ergeben sich zum einen aus den EU-rechtlichen Grundfreiheiten der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit, zum anderen aber auch aus den in Doppelbesteuerungsabkommen regelmäßig vereinbarten Diskriminierungsverboten. Zum einen darf bei einer Freistellung von Ausschüttungen im Inland auch auf ins Ausland abfließende Dividenden keine Quellensteuer einbehalten werden. Dasselbe gilt für Veräußerungsgewinne, die von im Ausland ansässigen Steuerpflichtigen in Deutschland erzielt werden. Zusammen mit dem Dividendenfreistellungsverfahren ist also auch die Kapitalertragsteuer abzuschaffen, die bislang für beschränkt Steuerpflichtige unter den Voraussetzungen des § 50 Absatz 5 EStG im Inland eine Definitivbelastung bewirkt. Anzupassen ist zum anderen aber auch die Besteuerung von Erträgen aus Outbound-Investitionen.

Gegenwärtig unterliegen Ausschüttungen ausländischer Kapitalgesellschaften an inländische natürliche Personen beziehungsweise Personenunternehmen der Besteuerung nach Maßgabe des Halbeinkünfteverfahrens. Dies gilt auch für die Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an ausländischen Kapitalgesellschaften. Derartige Auslandseinkünfte wären künftig ebenso wie die entsprechenden Inlandseinkünfte steuerlich freizustellen. Für Ausschüttungen durch Kapitalgesellschaften und Gewinne aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen an Kapitalgesellschaften in anderen EU-Staaten folgt dies zwangsläufig aus dem EU-Recht. Eine Übertragung auf Drittstaaten ergibt sich, soweit die mit diesen Staaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen ein Diskriminierungsverbot enthalten; die Übertragung könnte auch mit der auf Drittstaaten ausstrahlenden Kapitalverkehrsfreiheit des EU-Rechts begründet werden.

Die Steuerbefreiung von Auslandsdividenden und entsprechenden Veräußerungsgewinnen auch für im Inland ansässige natürliche Personen und Personenunternehmen wäre ein wesentlicher Schritt in Richtung einer grenzüberschreitenden Rechtsformneutralität. Im Ausland erzielte Gewinne würden unabhängig von der Rechtsform beziehungsweise der Organisationsform im Ausland (Kapitalgesellschaft sowie bisher schon Betriebsstätte und Personengesellschaft) und unabhängig vom Status des inländischen Investors (natürliche Person beziehungsweise Einzelunternehmer und Personengesellschaft sowie bisher schon Kapitalgesellschaft) abschließend am Ort der Investition besteuert. Allerdings würde dies einer sehr weitgehenden Realisierung des Quellenprinzips, also einer kapitalimportneutralen Unternehmensbesteuerung entsprechen. Vom Ideal einer synthetischen Einkommensteuer und einer kapitalexportneutralen Besteuerung würde man sich damit weiter entfernen.

Bei einer erweiterten Freistellung von Auslandsgewinnen im Inland stellt sich wie schon jetzt die Frage nach der steuerlichen Behandlung von Refinanzierungskosten (Ziffer 543). Die Zulassung des Abzugs von der Bemessungsgrundlage im Inland ist unter Aufkommensaspekten problematisch, während die Versagung des Abzugs zu einer überhöhten steuerlichen Belastung führen würde. Deshalb wären pauschalierende Vorschriften in Anlehnung an die derzeit praktizierte Regelung für Auslandsgewinne zu entwickeln, nach der 5 vH der Dividenden fiktiv als nicht abzugsfähige Betriebsausgabe qualifiziert werden. Dies müsste auf natürliche Personen und Personenunternehmen und aus europarechtlichen Gründen auf Inlandssachverhalte ausgedehnt werden, um deren Begünstigung gegenüber Auslandssachverhalten auszuschließen.

581. Eine Ausweitung des Quellenprinzips bei der Unternehmensbesteuerung verschärft den Steuerwettbewerb und erhöht den Druck auf eine Senkung der Steuerbelastung. Bei einer abschließenden Besteuerung von Unternehmensgewinnen im Quellenstaat erfolgt die Wahl des Investitionsorts aus steuerlicher Sicht durch Vergleich der inländischen mit der ausländischen effektiven Unternehmenssteuerbelastung. Gegenwärtig gehört Deutschland international bei der Unternehmensbesteuerung zu den Hochsteuerländern. Da im internationalen Bereich Investitionen vor allem in Kapitalgesellschaften erfolgen, muss der deutsche Körperschaftsteuersatz (unter Berücksichtigung eines kommunalen Zuschlags) auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau reduziert werden, wenn die Standortattraktivität Deutschlands gestärkt werden soll. Verglichen mit der durchschnittlichen Belastung von Unternehmensgewinnen im Ausland ist ein Körperschaftsteuersatz von etwa 30 vH anzustreben, wobei eine Belastung von 35 vH keinesfalls überschritten werden sollte. Der Druck auf die Steuersätze ließe sich, falls notwendig, durch internationale Absprachen über Mindeststeuersätze mildern, die einen Steuerwettlauf nach unten begrenzen würden. Schon innerhalb der Europäischen Union dürfte dies allenfalls im Rahmen einer längerfristigen Strategie zur Koordination der Unternehmensbesteuerung denkbar sein. Eine Einbeziehung von Drittstaaten in internationale Vereinbarungen zur Unternehmensbesteuerung wäre im Rahmen einer „World Tax Organization“ vorstellbar; eine solche zeichnet sich allerdings nicht einmal in Umrissen ab.

582. Zu berücksichtigen ist bei dieser Option, dass jede Senkung des Körperschaftsteuersatzes wegen der Koppelung des Spitzensatzes der Einkommensteuer an den Körperschaftsteuersatz das Aufkommen aus der Einkommensteuer reduziert. Steuerausfälle aufgrund von Steuersatzsenkungen könnten durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kompensiert werden, indem die existierenden Steuervergünstigungen über alle Einkunftsarten hinweg gestrichen werden. Je konsequenter bei der Streichung von Steuervergünstigungen vorgegangen wird, desto stärker können Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der Einkommensteuer abgesenkt werden. Umgekehrt würde eine nur zaghafte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die zur Stärkung der Standortattraktivität erforderliche Senkung der Tarifbelastungen verhindern. Überschlägige Berechnungen zeigen,

dass bei radikaler Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durchaus ein Einkommensteuerspitzensatz zwischen 30 vH und 35 vH bei etwa gleichem Aufkommen erreichbar sein sollte. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob ein konsequenter Abbau von Steuervergünstigungen auch politisch durchsetzbar ist. Einerseits lassen die bisherigen Erfahrungen – etwa mit den Petersberger Beschlüssen aus dem Jahr 1997 oder mit den ursprünglichen Vorschlägen des Steuervergünstigungsabbaugesetzes – Zweifel an der politischen Durchsetzbarkeit von durchgreifenden Maßnahmen zur Verbreiterung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage aufkommen. Andererseits scheint mittlerweile aber ein parteiübergreifender Konsens dahingehend zu bestehen, dass ein konsequenter Abbau von Steuervergünstigungen akzeptabel ist, sofern er mit einer Senkung von Steuersätzen einhergeht.

Ob die Politik tatsächlich den Mut zu einem tabulosen Abbau von Steuervergünstigungen aufbringt, muss sich noch zeigen. Gerade die populistische Beschränkung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit nach § 3b EStG nur im Hinblick auf Bezieher höherer Einkommen lässt eine erneute Debatte über Verteilungsgerechtigkeit erwarten, wenn die Beseitigung dieses Steuerprivilegs dann auch für Krankenschwestern und Busfahrer zur Finanzierung einer Senkung des Spitzensteuersatzes herangezogen wird. Statt eines „tax-cut-cum-base-broadening“ könnte eine drastische Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auch durch eine Erhöhung von indirekten Steuern oder eine Reduzierung von staatlichen Ausgaben finanziert werden. Den Vorwurf regressiver Verteilungseffekte würde man sich vermutlich auch in diesen Fällen einhandeln. Im Übrigen können Ausgabenkürzungen nur einmal verwendet werden: entweder für die Reduzierung von Primärsalden zwecks Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (Ziffern 455 ff.) oder zur Finanzierung von weitgehend saldenneutralen Steuersatzsenkungen.

Zusammenfassende Bewertung

583. Als erste mittelfristige Steuerreformoption wurden die folgenden Maßnahmen zur Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer betrachtet: Der Spitzensatz der Einkommensteuer wird an den Körperschaftsteuersatz angeglichen. Die zweifache Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften im gegenwärtigen Halbeinkünfteverfahren wird beseitigt, indem Ausschüttungen und Gewinne aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen aus der Besteuerung herausgenommen werden. Diese Steuerbefreiungen erstrecken sich auf Beteiligungen an inländischen und ausländischen Kapitalgesellschaften. Die damit einhergehende Stärkung des Quellenprinzips verschärft den Steuerwettbewerb und führt tendenziell zu einem Steuerwettlauf nach unten, der gegebenenfalls durch eine internationale Vereinbarung über Mindeststeuersätze begrenzt werden müsste. Ohne eine verbindliche internationale Absprache über entsprechend hohe Mindeststeuersätze – die ganz und gar nicht absehbar ist – müssten die Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften und der an den Körperschaftsteuersatz gekoppelte Einkommensteuerspitzensatz erheblich reduziert werden, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können.

Der Vorteil eines solchen Steuersystems, das vergleichsweise nahe am geltenden Steuerrecht bleibt, besteht in einer nicht unerheblichen Stärkung der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität. Solange an einem progressiven Einkommensteuertarif festgehalten wird, lässt sich eine vollständige Neutralität allerdings nicht erreichen, so dass Anreize zur Steuerarbitrage bestehen bleiben. Die Attraktivität und die Erfolgschancen dieses Reformvorschlags hängen wesentlich davon ab, ob ein konsequenter Abbau von Steuervergünstigungen gelingt. Was in der Theorie einfach erscheint, erweist sich in der steuerpolitischen Praxis als ungewöhnlich schwierig. Ohne eine nennenswerte Reduktion des Körperschaftsteuersatzes und des daran gekoppelten Spitzensatzes der Einkommensteuer lässt sich die dringend erforderliche Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität aber nicht erreichen.

Steuerreformoption II: Duale Einkommensteuer

Übersicht 2

Elemente der Steuerreformoption II

- Aufteilung des Gesamteinkommens von natürlichen Personen in Kapitaleinkommen und in Arbeitseinkommen: Das Kapitaleinkommen schließt Unternehmensgewinne von Einzelunternehmern und Personenunternehmen, Dividenden, Zinsen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie private Veräußerungsgewinne ein. Das Arbeitseinkommen umfasst im Wesentlichen Löhne einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlöhne, Pensionen, gesetzliche Altersrenten und staatliche Transferzahlungen.
- Proportionale Besteuerung von Kapitaleinkommen.
- Progressive Besteuerung von Arbeitseinkommen.
- Vermeidung von Ausweichmöglichkeiten: Der Spitzensatz der progressiven Steuer auf Arbeitseinkommen sollte nicht wesentlich über dem Proportionalsatz auf Kapitaleinkommen liegen.
- Integration der Körperschaftsteuer in die Kapitaleinkommensteuer: Übereinstimmung von Körperschaftsteuersatz und proportionalem Satz der Kapitaleinkommensteuer und vollständige Vermeidung der Doppelbesteuerung von Ausschüttungen sowie von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften.
- Steuerbefreiung von an inländische Kapitalgeber (natürliche Personen, Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften) fließende Gewinne von ausländischen Kapitalgesellschaften.

584. Die zweite Steuerreformoption weicht vom Leitbild einer synthetischen Einkommensteuer ab. An ihre Stelle tritt mit der „dualen Einkommensteuer" eine systematisch ausgestaltete Steuer, die zwischen zwei Einkunftsarten unterscheidet – umfassend definierten Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen – und diese unterschiedlich besteuert. Kapitaleinkommen, bestehend aus den Gewinnen von Einzelunternehmern und Personenunternehmen, Dividenden, Zinsen, Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie privaten Veräußerungsgewinnen, werden mit einem niedrigen proportionalen Satz besteuert. Wie bei der ersten Steuerreformoption sollte eine Gesamtbelastung von 30 vH nicht überschritten werden. Arbeitseinkommen werden demgegenüber progressiv besteuert und umfassen vor allem Löhne einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlöhne, Pensionen, gesetzliche Altersrenten und staatliche Transferleistungen. Zur Begrenzung von Steuerarbitrage sollte der Spitzensteuersatz nicht wesentlich über dem Kapitaleinkommensteuersatz liegen. Die separate Besteuerung von Kapitalgesellschaften mit der Körperschaftsteuer wird beibehalten. Allerdings sind Körperschaftsteuer und Kapitaleinkommensteuer vollständig aufeinander abgestimmt. Dies wird über zweierlei Maßnahmen sichergestellt: Zum einen stimmt der Körperschaftsteuersatz mit dem proportionalen Satz der Kapitaleinkommensteuer überein. Zum anderen werden die Doppelbesteuerung von Ausschüttungen sowie von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften vollständig vermieden. Somit kann in der Tat von einer dualen Einkommensteuer gesprochen werden: Der Besteuerung von Arbeitseinkommen steht die Besteuerung von Kapitaleinkommen gegenüber, mit vollständig integrierter Körperschaftsteuer.

Die Abweichung vom Leitbild der synthetischen Einkommensteuer sollte nicht allzu schwer fallen. Denn tatsächlich existiert in Deutschland keine konsequent verwirklichte synthetische Einkommensbesteuerung, eine solche lässt sich, wie oben dargelegt, auch realistischerweise nicht (mehr) erreichen. Mit der dualen Einkommensteuer kommt eine Systematik in die gegenwärtig völlig unsystematische direkte Besteuerung. Ein solches Steuersystem wurde Anfang der neunziger Jahre in den nordischen Ländern eingeführt, am konsequentesten und systematischsten in Finnland, Norwegen und Schweden. Deshalb lohnt ein Blick auf die Steuersysteme dieser Länder. Im Hinblick auf Entscheidungsneutralität, Standortattraktivität und Systematik weist die duale Einkommensteuer gegenüber dem geltenden System der Einkommensbesteuerung eindeutige Vorteile auf. Allerdings gibt es auch eine Reihe offener Fragen und Probleme.

Gründe für die Einführung einer dualen Einkommensteuer

585. Für den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer sprechen vor allem Effizienzüberlegungen. Eine duale Einkommensbesteuerung stärkt die Neutralität der Besteuerung im Hinblick auf Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen, und sie erhöht die Standortattraktivität vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität. Dies führt zu einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen und der Chancen der Arbeitnehmer auf höhere Einkommen. Gegenüber den geltenden Regelungen wird zudem die Systematik des Steuerrechts durch eine konsistente und einheitliche Besteuerung von Kapitaleinkommen verbessert.

586. Neutralität der Unternehmensbesteuerung: Die Angleichung der Steuersätze für Unternehmensgewinne beziehungsweise private Kapitaleinkommen an den Körperschaftsteuersatz, die vollständige Integration der Körperschaftsteuer in die Kapitaleinkommensteuer sowie durchgängig proportionale Steuersätze für sämtliche Kapitaleinkommen stellen grundsätzlich die Finanzierungsneutralität der Besteuerung sicher. Sämtliche Finanzierungswege werden unabhängig von den persönlichen Verhältnissen der Kapitalgeber in gleicher Höhe belastet. Damit differenziert die Besteuerung auch nicht im Hinblick auf die Unternehmensrechtsform. Schließlich führen niedrige proportionale Steuersätze, die auf eine verbreiterte Bemessungsgrundlage angewendet werden, zu einer Verminderung der von unterschiedlichen Methoden der steuerlichen Gewinnermittlung – Betriebsvermögensvergleich versus Einnahmeüberschussrechnung – ausgehenden Verzerrungen, womit es zu einer effizienteren intersektoralen Kapitalallokation kommt.

587. Standortattraktivität: Für eine Tarifdifferenzierung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen lassen sich vor allem Effizienzgesichtspunkte anführen. Kapitaleinkommen sind international wesentlich mobiler als Arbeitseinkommen. Zwar sind auch hoch qualifizierte Arbeitnehmer häufig international mobil, für die Masse der Arbeitnehmer gilt dies jedoch nicht. Informationsprobleme im Hinblick auf die Erfassung im Ausland erzielter Einkünfte hindern einzelne Staaten regelmäßig an einer vollständigen Besteuerung von mobilem Kapital auf der Grundlage des Wohnsitzprinzips. Effizienzüberlegungen sprechen dann aber dafür, international mobiles Kapital schonender zu besteuern als immobile Faktoren. Andernfalls wäre ein weiterer Kapitalabfluss zu Lasten des nationalen Steueraufkommens, der heimischen Investitionen und der Arbeitsplätze zu befürchten, der ein Land zu einer noch höheren Besteuerung des Arbeitseinkommens zwingen kann, soweit dies zur Deckung seines Finanzbedarfs erforderlich ist (JG 2001 Ziffer 386). Mit der Abkoppelung des Steuersatzes für Kapitaleinkommen von der Besteuerung der Arbeitseinkommen wird somit ein flexibles Instrument geschaffen, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können, ohne dass gleich das gesamte Steueraufkommen in Mitleidenschaft gezogen wird.

588. Verbesserte Systematik des Steuerrechts im Bereich der Kapitaleinkommen: Eine umfassende Besteuerung der Kapitaleinkommen mit einem proportionalen Satz begrenzt die Möglichkeiten zur Steuerarbitrage zwischen den betroffenen Einkünften und vermin-

dert in erheblichem Maße Abgrenzungsprobleme bei der Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben. Aufgrund des proportionalen Steuersatzes steht den Steuerentlastungen, die etwa aus dem Abzug von Betriebsausgaben resultieren, im Grundsatz ein korrespondierendes Steueraufkommen aus den entsprechenden Einnahmen gegenüber. Diese Korrespondenz gilt sowohl bei einer individuellen als auch bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung, wenn die Ausgaben und Einnahmen bei unterschiedlichen Steuersubjekten anfallen. Eine umfassende, proportionale Besteuerung der Kapitaleinkommen dient somit der Steuervereinfachung, sie verbessert die Systematik des Steuerrechts und sie führt im Bereich der Kapitaleinkommen zu einer gleichmäßigeren Besteuerung.

Ausgestaltung und Probleme der dualen Einkommensteuer

589. Eine duale Einkommensteuer weist Vorteile gegenüber der Steuerreformoption I und erst recht gegenüber dem geltenden Steuersystem auf. Allerdings gibt es auch eine Reihe offener Fragen und Probleme. Die zu klärenden Punkte betreffen die Bereiche:

– Besteuerung nationaler und grenzüberschreitender Investitionen;

– Abgrenzung zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen bei personenbezogenen Unternehmen;

– Verlustverrechnung, Berücksichtigung persönlicher Entlastungen und Verfahrensfragen;

– Vereinbarkeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip;

– Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.

Auch beim Übergang zu einer dualen Einkommensteuer sind Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erforderlich, wenn Steuerausfälle aufgrund der Absenkung des Steuersatzes für Kapitaleinkommen vermieden werden sollen. Da, anders als bei der Steuerreformoption I, der Spitzensatz der Steuer auf Arbeitseinkommen aber nicht an den Kapitaleinkommensteuersatz gekoppelt ist, wird der Finanzierungsbedarf geringer ausfallen.

Besteuerung nationaler und grenzüberschreitender Investitionen

590. Im Rahmen einer dualen Einkommensteuer unterliegen Kapitaleinkommen, gleichgültig, ob es sich um Gewinne, Zinsen, Mieten oder Pachten handelt, entweder dem Körperschaftsteuersatz oder einem gleich hohen (Einkommen-) Steuersatz für Unternehmensgewinne und private Kapitaleinkommen. Die Steuerbelastung fällt folglich unabhängig davon, ob die Unternehmensbesteuerung wie bei Kapitalgesellschaften auf dem Trennungsprinzip basiert oder ob im Hinblick auf Personenunternehmen das Mitunternehmerkonzept gilt, stets gleich hoch aus.

Bezüglich der Integration der Körperschaftsteuer in die (Kapital-) Einkommensteuer ergeben sich im Vergleich zur Steuerreformoption I keine Besonderheiten. Für Gewinnausschüttungen kommen entweder ein Vollanrechnungsverfahren oder das Dividendenfreistellungsverfahren in Frage, wobei, wie erwähnt, eine Vollanrechnung auf Probleme stößt und daher die Dividendenfreistellung vorzuziehen ist. Aus Praktikabilitätsgründen sind dementsprechend auch Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften von der Steuer zu befreien, was gleichzeitig eine Nichtberücksichtigung von Veräußerungsverlusten impliziert. Für grenzüberschreitende Investitionen erzwingen die EU-rechtlichen Diskriminierungsverbote die Anwendung der gleichen Besteuerungsregeln, so dass im Inland auch Ausschüttungen von Gewinnen sowie Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an ausländischen Kapitalgesellschaften freizustellen sind.

Damit wird auch die duale Einkommensteuer bei grenzüberschreitenden Investitionen weitgehend dem Quellenprinzip folgen. Die internationale Unternehmensbesteuerung wäre dann weiterhin durch ein Mischsystem aus kapitalexportneutraler und kapitalimportneutraler Besteuerung gekennzeichnet, mit allen daraus folgenden Konsequenzen für den Steuerwettbewerb und hinsichtlich der Verzerrung von Finanzierungsentscheidungen im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen. Dem könnte letztlich nur durch eine europaweite Annäherung oder Harmonisierung der Kapitaleinkommensbesteuerung entgegnet werden. Allerdings weist die duale Einkommensteuer dabei gegenüber der Steuerreformoption I Vorteile auf. Eine Annäherung oder Angleichung der Steuersätze wäre nämlich nur im Bereich der Körperschaftsteuer und der Kapitaleinkommensteuer erforderlich. Eine von den Kapitaleinkommen abgekoppelte Besteuerung der Arbeitseinkommen würde den Mitgliedstaaten bei der aufkommensstärksten direkten Steuer eine Steuerautonomie belassen und Spielräume für die nationale Umverteilungspolitik eröffnen.

Eine abschließende Besteuerung der Unternehmen könnte auch über eine umfassende Betriebssteuer wie die „Comprehensive Businesss Income Tax" (CBIT) erreicht werden. Die CBIT wurde in den Vereinigten Staaten als Reformkonzept diskutiert. Ihre Bemessungsgrundlage umfasst den Gewinn zuzüglich sämtlicher Faktorentgelte außer Arbeitseinkommen, also beispielsweise Zinsen, Mieten und Leasingraten. Ein Betriebsausgabenabzug von Fremdkapitalzinsen ist im Rahmen einer CBIT also nicht vorgesehen; dafür werden Zinseinkünfte beim Kapitalgeber nicht mehr besteuert. Analoges gilt für die anderen Faktorzahlungen (außer Arbeitseinkommen). Auf die (umfassende) Bemessungsgrundlage der CBIT wird dann ein proportionaler Steuersatz angewandt. Bezogen auf nationale Sachverhalte liegt der primäre Unterschied zwischen der CBIT und einer dualen Einkommensteuer somit in der Erhebungstechnik. Gleichwohl weist die CBIT einige Nachteile auf. So schirmt sie wie jede andere Betriebssteuer Verluste von anderen positiven Einkünften der Kapitalgeber ab und verhindert deshalb auch bei Personenunternehmen

einen Verlustausgleich. Ferner scheidet eine Entlastung der unternehmerischen Einkünfte um personenbezogene Abzugsbeträge regelmäßig aus. Auch aus internationaler Sicht ist die CBIT problematisch, da alle ins Ausland fließenden Zahlungen – auch Faktorentgelte – stets mit inländischen Unternehmenssteuern belastet sind. Dies kollidiert mit den Quellensteuerregelungen der Doppelbesteuerungsabkommen, sofern diese den Quellensteuerabzug auf ein niedrigeres Niveau beschränken. Ein Vorteil ergäbe sich allerdings dann, wenn alle Industrienationen gemeinsam eine CBIT einführen würden; Steueroasen, die bislang mit einer geringen Besteuerung von Zinseinkünften locken, würden dann nämlich weitgehend austrocknen. Ein unilateraler Übergang zu einer CBIT ist jedoch wenig empfehlenswert. Im Ergebnis spricht deshalb vieles dafür, dass es im Rahmen einer dualen Einkommensteuer beim Nebeneinander von Trennungsprinzip bei Kapitalgesellschaften und Mitunternehmerkonzept bei Personengesellschaften sowie bei der steuerlichen Anerkennung von schuldrechtlichen Vertragsbeziehungen bleibt.

Abgrenzung zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen bei personenbezogenen Unternehmen

591. Die ungleiche steuerliche Behandlung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen im Rahmen einer dualen Einkommensteuer ist unter Effizienzgesichtspunkten vorteilhaft, dürfte aber nicht nur mit einem Akzeptanzproblem in der Öffentlichkeit verbunden sein, sie stellt zugleich eine ihrer Hauptschwierigkeiten dar. Da Anreize zur Umwandlung von progressiv besteuertem Arbeitseinkommen in proportional und niedriger besteuertes Kapitaleinkommen bestehen, sind die beiden Einkommensarten möglichst exakt voneinander abzugrenzen. Anreize zur Steuerarbitrage bestehen insbesondere bei mittelständischen, personenbezogenen Unternehmen, also Einzelunternehmen, Personengesellschaften und kleineren Kapitalgesellschaften mit nur wenigen Anteilseignern.

Der Gesamtgewinn besteht regelmäßig aus zwei Komponenten: der Rendite des investierten Kapitals und dem Wert der eingesetzten Arbeitskraft des Unternehmers, das heißt dem Unternehmerlohn. Innerhalb einer dualen Einkommensteuer muss die Rendite des investierten Kapitals dem Steuersatz für Kapitaleinkommen unterliegen, während der auf die Arbeitsleistung des Unternehmers entfallende Teil des Gesamtgewinns als Arbeitseinkommen progressiv zu besteuern ist. Der Gewinn von personenbezogenen Unternehmen ist deshalb in seine beiden Bestandteile Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen aufzuteilen und entsprechend zu besteuern. Die damit verbundenen Fragestellungen sind äußerst komplex und gelten als die „Achillesferse“ der dualen Einkommensteuer.

Für die Aufteilung des Gesamtgewinns bieten sich im Grundsatz zwei Möglichkeiten an. Entweder wird das Arbeitseinkommen zuerst bestimmt, so dass sich das Kapitaleinkommen als Restgröße ergibt, oder es wird der umgekehrte Weg eingeschlagen. Beide Ansätze bringen Probleme mit sich. Die Wahl des Arbeitseinkommens als Ausgangsgröße ist problematisch, weil es regelmäßig an objektivierbaren Größen für die Bestimmung der Arbeitseinkommen fehlt. Diese hängen von den Verhältnissen im Einzelfall ab, wie den Fähigkeiten und dem Ausbildungsstand des Unternehmers, sind aber für Dritte nicht direkt beobachtbar. Alternativ kann man das Kapitaleinkommen als Ausgangsgröße festlegen. Die Ermittlung des Kapitaleinkommens basiert auf dem im Unternehmen vorhandenen Eigenkapital, auf das ein bestimmter, im Gesetz festzulegender Renditefaktor angewendet wird. Der verbleibende Teil des Gewinns stellt dann das Arbeitseinkommen dar. Obgleich auch die Wertermittlung des eingesetzten Kapitals sowie die Bestimmung des Renditefaktors mit Problemen verknüpft sind, erscheint es insgesamt vorteilhafter, Kapitaleinkommen als Ausgangsgröße und Arbeitseinkommen residual zu bestimmen.

592. *Für die Wertermittlung des eingesetzten Kapitals kann auf die Wertansätze zurückgegriffen werden, die sich im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung ergeben. Dabei ist zwischen der Bruttomethode und der Nettomethode zu unterscheiden. Bei der Bruttomethode wird vom bilanziellen Bruttovermögen (A) ausgegangen, finanzielle Mittel und Verbindlichkeiten bleiben unberücksichtigt. Durch Multiplikation mit einem Renditefaktor (k) erhält man das Bruttokapitaleinkommen. Daraus ermittelt man das zu versteuernde Kapitaleinkommen durch Abzug der Nettozinszahlungen (iB). Das Arbeitseinkommen ergibt sich als Differenz zwischen dem Gewinn (G) vor Abzug von Zinsaufwendungen und dem Bruttokapitaleinkommen. Die jeweilige Steuerschuld resultiert aus dem Produkt der Bemessungsgrundlagen mit den Steuersätzen t auf Kapitaleinkommen und m auf Arbeitseinkommen. Die Gesamtsteuerzahlung (T) ist dann*

$$T = t \cdot (k \cdot A - i \cdot B) + m \cdot (G - k \cdot A)$$

mit
A = *Bilanzielles Bruttovermögen,*
B = *Saldo aus Verbindlichkeiten und finanziellen Mitteln,*
G = *Gewinn vor Zinsen,*
i = *Kapitalmarktzins,*
k = *Renditefaktor,*
m = *Steuersatz für Arbeitseinkommen,*
T = *Gesamtsteuerzahlung,*
t = *Steuersatz für Kapitaleinkommen.*

Bei der Nettomethode werden vom bilanziellen Bruttovermögen zunächst die Verbindlichkeiten, saldiert mit den finanziellen Aktiva, abgezogen. Das Nettounternehmensvermögen multipliziert mit dem Renditefaktor stellt dann das zu versteuernde Kapitaleinkommen dar. Entsprechend berechnet sich das Arbeitseinkommen, indem vom Gewinn die Nettozinszahlungen und das Kapitaleinkommen abgezogen werden. Die Gesamtsteuerzahlung ist dann

$$T = t \cdot k \cdot (A - B) + m \cdot [G - i \cdot B - k \cdot (A - B)].$$

Brutto- und Nettomethode führen nur dann zum gleichen Ergebnis, wenn Renditefaktor und Kapitalmarktzins übereinstimmen. Andernfalls ergeben sich unterschiedliche Aufteilungsergebnisse. Bei der Bruttomethode wird die Aufteilungsquote in Kapital- und Arbeitseinkommen

von der Größenrelation zwischen Renditefaktor und Kapitalmarktzins bestimmt, wohingegen die Nettomethode den Gewinn unabhängig davon stets im gleichen Verhältnis aufteilt. Unter Neutralitätsgesichtspunkten ist die Nettomethode somit vorzuziehen, da das Kapitaleinkommen nicht durch die Art der Finanzierung einer Investition beeinflusst werden kann. Sie ist allerdings aus dem folgenden Grund schwieriger zu administrieren als die Bruttomethode: Im Rahmen des privaten Kapitaleinkommens abzugsfähige Schuldzinsen – zum Beispiel Refinanzierungszinsen für den Erwerb von Immobilien – führen stets zu einer Steuerentlastung in Höhe des Satzes der Kapitaleinkommensteuer. Werden die Schulden dagegen in den betrieblichen Bereich verlagert und übersteigt der darauf entfallende Zinssatz den Renditefaktor, kommt es zu einer anteiligen Minderung des progressiv besteuerten Arbeitseinkommens, womit die Gesamtsteuerbelastung sinkt. Im Rahmen der Nettomethode – die in Finnland und Schweden angewendet wird – sind deshalb komplizierte Maßnahmen gegen derartige Arbitragehandlungen erforderlich.

Unabhängig davon, ob nach der Brutto- oder der Nettomethode bewertet wird, ergeben sich bei der Abgrenzung des Betriebsvermögens weitere Probleme. So werden für (gemischt-genutzte) Wirtschaftsgüter, die sowohl betrieblich als auch privat genutzt werden, spezielle Zuordnungsvorschriften benötigt. Zudem sind Regelungen erforderlich, die eine Verlagerung von privaten Vermögensgegenständen mit niedriger Rendite wie zum Beispiel Grundstücke in den betrieblichen Bereich verhindern. Derartige Vermögensverschiebungen haben zwar keine Auswirkungen auf das Gesamteinkommen des Steuerpflichtigen. Allerdings erhöhen sie den Anteil des Kapitaleinkommens am Unternehmensgewinn zu Lasten des Arbeitseinkommens, wodurch es insgesamt zu einer Reduzierung der Gesamtsteuerbelastung kommt.

Die Bestimmung des Renditefaktors kann ebenfalls nur pragmatisch erfolgen. Theoretisch müsste aufgrund der Anknüpfung an das bilanzielle Vermögen, dessen Bewertung auf dem Nominalwertprinzip basiert, der nominale Kapitalmarktzins zugrunde gelegt werden. Da in der Praxis kein einheitlicher Kapitalmarktzins existiert, wird man auf die durchschnittliche Rendite für mehrjährige Staatsanleihen zurückgreifen. Diese Rendite wird dann noch um einen pauschalen Risikozuschlag erhöht, der dem besonderen Risiko von Sachinvestitionen Rechnung trägt.

593. Neben den beiden grundsätzlichen Fragen hinsichtlich der Technik der Gewinnaufteilung sowie des Kreises der betroffenen Unternehmen sind im Hinblick auf die konkreten Besteuerungsfolgen weitere Aspekte zu beachten. Zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sollte die Steuerbelastung des Arbeitseinkommens nicht davon abhängen, ob es im Rahmen einer unternehmerischen oder einer abhängigen Tätigkeit erwirtschaftet wird. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsformneutralität sollte des Weiteren die Steuerbelastung des dem Unternehmer zuzurechnenden Arbeitseinkommens in Kapitalgesellschaften und in Personenunternehmen gleich hoch ausfallen. Die EU-rechtlich relevanten Diskriminierungstatbestände erfordern es schließlich, dass die Gewinnaufteilung unabhängig von einer Ansässigkeit des Unternehmens im Inland oder im Ausland erfolgt. Diese Anforderungen sind grundsätzlich gleichzeitig erfüllt, sofern die Gewinnaufteilung für alle einzubeziehenden in- und ausländischen Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform nach dem oben skizzierten Muster erfolgt und das Arbeitseinkommen den Kapitalgebern unmittelbar zur Besteuerung zugerechnet wird.

Die Erfassung von Arbeitseinkommen bei Kapitalgebern einer Kapitalgesellschaft erst im Zeitpunkt der Ausschüttung führt zu Liquiditätsvorteilen gegenüber abhängig Beschäftigten, die das Arbeitseinkommen im Zuflusszeitpunkt versteuern müssen. Vergleichbare Vorteile genießen auch Kapitalgeber von Personengesellschaften, falls nicht entnommene Gewinne einer niedrig besteuerten Rücklage zugeführt werden können. Das sichert zwar Rechtsformneutralität im Hinblick auf die steuerliche Behandlung kalkulatorischer Unternehmerlöhne, führt aber zu Benachteiligungen von abhängig Beschäftigten. Letztlich wird mit derartigen Regelungen der Praktikabilität der Besteuerung Rechnung getragen.

594. Festzuhalten ist, dass die Aufteilung des Gesamteinkommens bei personenbezogenen Unternehmen in seine beiden Komponenten Arbeits- und Kapitaleinkommen zu Abgrenzungsproblemen führt, die nur pragmatisch zu lösen sind. Eng begrenzte Verletzungen der Neutralität und Gleichmäßigkeit der Besteuerung sind dabei hinzunehmen. Diese Probleme sollten jedoch nicht überbewertet werden. Eine umfassend gerechte und neutrale Besteuerung ist auch innerhalb der synthetischen Einkommensteuer nicht gewährleistet. Sie scheitert regelmäßig an der Unmöglichkeit, den Kapitalgebern sämtliche Einkünfte, die in gesellschaftsrechtlich gebundenen Einheiten erzielt werden, in materieller und zeitlicher Hinsicht exakt zuzurechnen. Man ist auch hier auf Konventionen angewiesen. Die Schwierigkeiten der objektiven Abgrenzung der Einkünfte und ihrer subjektiven Zurechnung treten bei der dualen Einkommensteuer nur an einer Stelle auf, nämlich bei der Aufteilung der Gewinne von Personenunternehmen in Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen. Infolge der kongruenten, proportionalen Besteuerung des Kapitaleinkommens werden andererseits zahlreiche Abgrenzungs- und Zurechnungsprobleme vermieden, die bei einer synthetischen Einkommensteuer regelmäßig auftreten. Dies wird beispielsweise durch die umfassende Rechtsprechung zu verdeckten Gewinnausschüttungen und verdeckten Einlagen in Deutschland oder die Regelungen für die Zuordnung gemischt-genutzter Wirtschaftsgüter zum Betriebs- oder zum Privatvermögen hinreichend belegt. Die Schwierigkeiten der Aufteilung unternehmerischer Einkünfte in personenbezogenen Unternehmen sind nicht neu. Sie stellen sich in Deutschland in vergleichbarer Weise bei Familiengesellschaften. Dort wurden pragmatische, wenngleich nur zum Teil konsensfähige Lösungen gefunden. Schließlich fließen in die Gewinnaufteilung bei der dualen Einkommensteuer mit den Gehältern sowie Pensionsleistungen an Gesellschafter-Geschäftsführer Sachverhalte ein, die auch innerhalb der

synthetischen Einkommensteuer nicht wirklich sachgerecht und vor allem rechtsformneutral abgegrenzt werden können.

Eine Patentlösung zur Vermeidung von Abgrenzungs- und Zuordnungsproblemen existiert nicht. Die Steuerpolitik in Deutschland kann aber auf umfassende praktische Erfahrungen in den nordischen Staaten zurückgreifen, sofern sie sich für eine duale Einkommensteuer entscheidet. Dabei gilt es, allerdings anders als in den nordischen Staaten, die Tarifspreizungen zwischen dem Arbeitseinkommen und dem Kapitaleinkommen so gering wie möglich zu halten, um das Aufteilungsproblem zu entschärfen. Dies dürfte gewährleistet sein, wenn die Differenz zwischen dem Spitzensatz der Steuer auf Arbeitseinkommen und dem Kapitaleinkommensteuersatz nicht viel mehr als 5 Prozentpunkte beträgt. Ein Kapitaleinkommensteuersatz von 30 vH und ein Spitzensatz der Steuer auf Arbeitseinkommen von 35 vH würden ein leistungsfreundliches und international wettbewerbsfähiges Steuersystem gewährleisten; bei entsprechend progressivem Tarif der Steuer auf Arbeitseinkommen würde überdies auch das steuerliche Umverteilungsziel erfüllt.

Verlustverrechnung und Berücksichtigung persönlicher Entlastungen

595. Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen können getrennt oder zusammengefasst besteuert werden. Eine getrennte Veranlagung ist administrativ am einfachsten, kann aber zu Problemen bei der Zuordnung von persönlichen Abzugsbeträgen auf die Einkunftsarten führen. Im Fall einer getrennten Besteuerung unterliegt das Kapitaleinkommen im Grundsatz ohne jede Ermäßigung dem proportionalen Steuersatz. Ein Grundfreibetrag und sonstige persönliche Entlastungsbeträge werden ausschließlich dem Arbeitseinkommen zugerechnet. Eine konsequent getrennte Besteuerung beider Einkommensarten sichert zum einen die Neutralitätseigenschaften einer dualen Einkommensteuer im Hinblick auf Investitionen, Finanzierungsformen und Unternehmensrechtsformen, da Verzerrungen der Kapitaleinkommensbesteuerung durch einen indirekt progressiven Tarif vermieden werden. Zum anderen werden die Steuererhebung vereinfacht und die Finanzverwaltung entlastet. Denkbar ist es in diesem Fall, die Steuer auf bestimmte Kapitalerträge in Form einer Abgeltungssteuer in Höhe des Satzes der Kapitaleinkommensteuer zu erheben. Eine Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte fügt sich also ideal in eine duale Einkommensteuer ein. Auch auf eine separate Besteuerung von Dividenden und Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften kann verzichtet werden, wenn die Sätze der Körperschaftsteuer und der Kapitaleinkommensteuer identisch sind. Eine Veranlagung bei Vermietungs- und Verpachtungseinkünften wird hingegen erforderlich sein, da die steuerpflichtigen Erträge um Aufwendungen wie Abschreibungen zu mindern sind. Der Verzicht auf eine Veranlagung bestimmter Kapitaleinkommen wie Zinsen und Dividenden schließt eine Steuerentlastung von Abzugsbeträgen wie beispielsweise Refinanzierungszinsen oder auch Depotgebühren keineswegs aus. Da die Steuerersparnis infolge des proportionalen Steuersatzes für Kapitaleinkommen objektiv feststeht, kann der Entlastungsbetrag auch als (erstattungsfähige) Steuergutschrift durch Multiplikation mit dem entsprechenden Steuersatz bestimmt werden.

596. Grundsätzlich sind aber auch bei getrennter Besteuerung im Rahmen der dualen Einkommensteuer ein Verlustausgleich über die Einkunftsarten hinweg sowie die Berücksichtigung persönlicher Entlastungsbeträge auch bei den Kapitaleinkommen möglich. Ein Verlustausgleich zwischen beiden Einkommensarten könnte erfolgen, indem für negatives Kapitaleinkommen eine Steuergutschrift in Höhe des Produkts aus Steuersatz für Kapitaleinkommen und des Verlusts gewährt wird, die mit der Steuerschuld auf das Arbeitseinkommen verrechenbar ist. Nicht genutzte Steuergutschriften können analog zu Verlusten in künftige Jahre vorgetragen werden. Auch könnte etwa ein Grundfreibetrag bei Kapitaleinkommen berücksichtigt werden, indem dieser mit dem Steuersatz für Kapitaleinkommen multipliziert und in Höhe des sich daraus ergebenden Betrags als Steuergutschrift gewährt wird.

597. *Die beschriebenen Zuordnungsprobleme von persönlichen Abzugsbeträgen auf die Einkunftsarten lassen sich durch eine Zusammenfassung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen zu einem Gesamteinkommen weitgehend vermeiden. Allerdings erfordert dies, dass der Eingangssteuersatz für Arbeitseinkommen dem Steuersatz für Kapitaleinkommen entspricht. Der Spitzensteuersatz der progressiven Steuer auf Arbeitseinkommen würde dann entsprechend weit über dem Kapitaleinkommensteuersatz liegen. In diesem Fall kann das zusammengefasste Einkommen zunächst mit dem Steuersatz für Kapitaleinkommen beziehungsweise dem identischen Eingangssteuersatz der Steuer auf Arbeitseinkommen belastet werden. Nur das die Eingangsstufe des Einkommensteuertarifs übersteigende Arbeitseinkommen wird anschließend progressiv besteuert. Auf diese Weise ist sowohl ein Ausgleich von Verlusten aus Kapitaleinkommen mit positivem Arbeitseinkommen als auch eine Entlastung beider Einkunftsarten durch persönliche Abzugsbeträge problemlos zu administrieren.*

598. Festzuhalten ist, dass die duale Einkommensteuer nicht notwendigerweise eine reine Schedulensteuer ist, die zu einer abschließenden Besteuerung von Kapitaleinkommen und Gewinnen in Kapitalgesellschaften führt. Auch bei getrennter Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen können beide Einkunftsarten im Hinblick auf den Ausgleich von Verlusten sowie die Zuordnung von Abzugsbeträgen wie dem Grundfreibetrag miteinander verknüpft werden. Die Berücksichtigung weiterer persönlicher Abzüge wie etwa Kinderfreibeträge ist bei Zusammenfassung zu einem Gesamteinkommen ohne weiteres möglich, wenn der Eingangssteuersatz der progressiven Steuer auf Arbeitseinkommen und der Steuersatz auf Kapitaleinkommen

übereinstimmen. Je nach Ausgestaltung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten und der Berücksichtigung persönlicher Abzugsbeträge können die strikten Neutralitätseigenschaften sowie das Ausmaß der Vereinfachung bei der Steuererhebung und Steuerverwaltung allerdings aufgeweicht werden.

Die duale Einkommensteuer ist also hinreichend flexibel, um die Einhaltung des Nettoprinzips und die Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse auch im Rahmen der Unternehmensbesteuerung zu gewährleisten. Auf einem anderen Blatt steht, dass dabei zwischen Steuervereinfachung und Herstellung von Steuergerechtigkeit durch Abzug persönlicher Entlastungen abzuwägen ist. Einfache Steuern sind nicht unbedingt gerechte Steuern.

Vereinbarkeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip

599. Die niedrigere Besteuerung des Kapitaleinkommens im Vergleich zum Arbeitseinkommen wirft die Frage auf, ob eine duale Einkommensteuer mit dem Postulat der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (horizontale Gerechtigkeit) in Einklang steht. Die Antwort fällt negativ aus, wenn auf das in einer Periode erzielte Einkommen als Maßgröße steuerlicher Leistungsfähigkeit abgestellt wird. Bei einer dualen Einkommensteuer unterliegen Steuerpflichtige offensichtlich einer unterschiedlichen periodischen Steuerbelastung, je nachdem, ob sie Arbeits- oder Kapitaleinkommen beziehen. Zur Rechtfertigung dieser Unterscheidung lassen sich allerdings durchaus einige Argumente anführen, die jedoch nicht ganz einfach zu vermitteln sein dürften.

600. Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit stützt sich die Begründung für einen niedrigeren Steuersatz auf Kapitaleinkommen auf eine mehrperiodische Sichtweise. Danach diskriminiert die Besteuerung von Kapitaleinkommen – insbesondere von Zinsen – Steuerpflichtige, die bei gleichem Lebenseinkommen eine höhere Präferenz für Zukunftskonsum haben. Wer viel spart, wird steuerlich bestraft, indem er trotz identischen Lebenseinkommens höhere Steuern zu zahlen hat. Niedrigere Steuersätze auf Kapitaleinkommen reduzieren diese unterschiedlichen Steuerbelastungen.

Der Zusammenhang zwischen dem Leistungsfähigkeitsprinzip und den verschiedenen Formen der Einkommensbesteuerung soll anhand eines einfachen Beispiels verdeutlicht werden (Tabelle 61, Seite 340). Betrachtet werden zwei Personen, X und Y, deren Lebenszyklus in zwei gleich lange Perioden unterteilt ist. Von diesen Personen bezieht in jeder Periode ein Lohneinkommen von 2 000 Euro, das generell einem Steuersatz von 50 vH unterliegt. Die beiden Personen unterscheiden sich ausschließlich im Hinblick auf ihre intertemporalen Konsumpräferenzen: Während Person X überhaupt nicht spart, spart Y in der ersten Periode sein gesamtes Nettolohneinkommen, das in der zweiten Periode aufgelöst wird. Diese extreme Annahme wird nur zur Illustration getroffen. Bei einem Bruttozinssatz von 10 vH bezieht Person Y in Periode 2 ein Zinseinkommen von 100 Euro. Dies ist die Ausgangssituation für die im unteren Teil der Tabelle betrachteten Steuerszenarien. Man beachte, dass die jährlichen Einkommen der beiden Personen unterschiedlich sind. Die Lebenseinkommen vor Steuern sind hingegen identisch und betragen als Barwert bei beiden Personen 3 818,18 Euro.

Bei einer synthetischen Einkommensbesteuerung unterliegen auch die Zinseinkünfte einem Steuersatz von 50 vH; die Nettozinseinkünfte von Y belaufen sich dann auf 50 Euro und sein Konsum in der zweiten Periode auf 2 050 Euro. Der Barwert der gesamten Steuerzahlungen – berechnet zum Nettozinssatz von 5 vH – beträgt für Person X dann 1 952,40 Euro, für Y hingegen 2 000 Euro. Die unterschiedliche Steuerbelastung entspricht einer am Jahreseinkommen orientierten Leistungsfähigkeit. Personen mit einer Zukunftspräferenz werden dann allerdings steuerlich bestraft. Würde das Leistungsfähigkeitsprinzip hingegen am Lebenseinkommen festmachen, wäre die synthetische Einkommensteuer insofern ungerecht, als gleiche Sachverhalte (hier: gleiche Lebenseinkommen) unterschiedlich besteuert werden.

Bei einer zinsbereinigten Einkommensteuer werden Zinseinkünfte nicht besteuert. In diesem Fall ist der Barwert der Steuerbelastung gleich groß – wobei ein dem als unverändert angenommenen Marktzins entsprechender Diskontsatz unterstellt wurde. Die Steuerbelastung ist jetzt unabhängig von den subjektiven intertemporalen Präferenzen. Bei einem am Lebenseinkommen festmachenden Leistungsfähigkeitsprinzip wäre die zinsbereinigte Einkommensteuer als gerecht einzustufen.

A priori ist offen, ob das jährliche Einkommen oder das Lebenseinkommen den besseren Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit eines Individuums darstellt. In der steuerpolitischen Realität wird man allerdings wegen der fehlenden Möglichkeit der Besteuerung des Lebenseinkommens, aber auch aus Gründen der kontinuierlichen fiskalischen Ergiebigkeit am Prinzip der Periodenbesteuerung festhalten müssen. Die duale Einkommensteuer kann dann als Kompromiss zwischen den beiden Interpretationen des Leistungsfähigkeitsprinzips angesehen werden.

601. Die Tarifspreizung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen könnte auch gerechtfertigt werden, wenn man sie als Korrektiv zum Ausgleich von Besteuerungsunterschieden interpretiert, die aus den unterschiedlichen Ermittlungsmethoden für beide Einkommensarten resultieren. Während für Arbeitseinkommen das Zuflussprinzip beziehungsweise eine Cashflow-Rechnung gilt, werden Kapitaleinkommen auf Basis eines Vermögensvergleichs ermittelt. Durch die Möglichkeit eines sofortigen Abzugs von Ausgaben werden Investitionen in Humankapital – zum Beispiel Fortbildungsmaßnahmen – somit gegenüber Finanz- und Sachinvestitionen subventioniert, bei denen die damit verbundenen Ausgaben regelmäßig aktivierungspflichtig sind. Im Vergleich zu Investitionen in Humankapital steht deshalb nur ein

Tabelle 61

Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit: Jahreseinkommen gegenüber Lebenseinkommen

Euro

	Person X		Person Y	
	Periode 1	Periode 2	Periode 1	Periode 2
Ausgangssituation				
Lohneinkommen	2 000	2 000	2 000	2 000
Lohnsteuer (50 vH)	1 000	1 000	1 000	1 000
Ersparnisse	0	0	1 000	-1 000
Zinseinkünfte vor Steuern (Zinssatz 10 vH)	0	0	0	100
Lebenseinkommen (Barwert)	3 818,18		3 818,18	
Synthetische Einkommensteuer				
Steuern auf Zinseinkünfte	0	0	0	50
Konsum	1 000	1 000	0	2 050
Barwert der gesamten Steuerzahlung	1 952,40		2 000,00	
Zinsbereinigte Einkommensteuer				
Steuern auf Zinseinkünfte	0	0	0	0
Konsum	1 000	1 000	1 000	2 100
Barwert der gesamten Steuerzahlung	1 909,10		1 909,10	
Duale Einkommensteuer (Steuersatz auf Zinseinkommen: 25 vH)				
Steuern auf Zinseinkünfte	0	0	0	25
Konsum	1 000	1 000	0	2 075
Barwert der gesamten Steuerzahlung	1 930,23		1 953,49	

um Steuern verminderter Investitionsbetrag zur Verfügung. Allerdings kann eine Belastungsgleichheit zwischen Sachinvestitionen und Investitionen in Humankapital durch Tarifdifferenzierung immer nur grob typisierend gewährleistet werden. Zudem erfordert eine Verwirklichung von Belastungsgleichheit zwischen Finanzinvestitionen und Investitionen in Humankapital, dass Ausgaben für Finanzinvestitionen ebenso wie Ausgaben für Investitionen in Humankapital steuerlich vollumfänglich abzugsfähig sind, was im Ergebnis auf eine zins- oder sparbereinigte Einkommensteuer hinausläuft, die Zinserträge steuerfrei stellt. Aus diesen Gründen existiert kein einheitlicher Steuersatz für Kapitaleinkommen, der alle Besteuerungsunterschiede zwischen Investitionen in Finanz-, Sach- und Humankapital ausgleichen kann. Gleichwohl trägt das Argument, dass eine niedrigere Besteuerung von Kapitaleinkommen tendenziell als Ausgleich für die durch die unterschiedlichen Methoden der Einkünfteermittlung verursachten Belastungsunterschiede interpretiert werden kann. Zusammenfassend gilt, dass auch unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Gleichbelastung der Einkunftsarten durchaus Argumente für eine Tarifspreizung angeführt werden können. Allerdings werden diese Argumente der Öffentlichkeit nicht ganz einfach zu vermitteln sein.

Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine duale Einkommensteuer die Möglichkeit eröffnet, die Steuerbelastung der Unternehmen rechtsformübergreifend durch eine Reduzierung der tariflichen Steuersätze auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Die Gleichbehandlung und proportionale Besteuerung unter-

schiedlicher Bestandteile des Kapitaleinkommens verbessert im Vergleich zu einer am Leitbild der synthetischen Einkommensteuer ausgerichteten Besteuerung gleichzeitig die Neutralität des Steuersystems im Hinblick auf Investitionen, Finanzierungsentscheidungen und die Wahl der Unternehmensrechtsform. Darüber hinaus werden aufgrund der durchgängig proportionalen Besteuerung des Kapitaleinkommens zahlreiche Abgrenzungsprobleme bei der zeitlichen, sachlichen und persönlichen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben vermieden. Darin liegt ein wesentlicher Beitrag zur Steuervereinfachung, der auch die Steuererhebung und die Steuerverwaltung erleichtert und somit steuerliche Befolgungskosten (Compliance Costs) abbaut. Durch die Abkoppelung und niedrige Besteuerung des Kapitaleinkommens vom Arbeitseinkommen erhöht sich schließlich die Effizienz des Steuersystems im internationalen Steuerwettbewerb um mobile Faktoren. Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung des Kapitaleinkommens und des Arbeitseinkommens sind allerdings administrative Schwierigkeiten bei der Gewinnaufteilung von personenbezogenen Unternehmen nicht von der Hand zu weisen. Man sollte diese Sachverhalte aus deutscher Sicht allerdings nicht überbewerten, insbesondere dann nicht, wenn man den gegenwärtigen Stand des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts als Vergleichsmaßstab zugrunde legt. Der Anreiz zur Umqualifikation von Arbeitseinkommen in Gewinne lässt sich begrenzen, wenn die Tarifspreizung zwischen dem Spitzensatz der Steuer auf Arbeitseinkommen und dem Kapitaleinkommensteuersatz nicht zu groß ausfällt. Darüber muss letztlich der Gesetzgeber, auch unter Berücksichtigung von Reformen in den Systemen der Sozialen Sicherung entscheiden. Man kann aber davon ausgehen, dass Ausweichhandlungen bei einer Steuersatzdifferenz von etwa 5 Prozentpunkten nur in engen Grenzen auftreten.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Übergang zu einer dualen Einkommensteuer dürften nach Würdigung aller Umstände nicht bestehen (Ziffern 614 ff.).

Vergleich der Steuerreformoptionen des Sachverständigenrates mit dem „Karlsruher Entwurf“

602. Mit den Steuerreformoptionen I und II stellt der Sachverständigenrat zwei Alternativen zur zukünftigen Gestaltung der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung zur Diskussion. Beide Reformmodelle konkurrieren wiederum mit einer Vielzahl von anderen, mehr oder weniger weit reichenden Entwürfen zur Reform des deutschen Steuersystems. Die Politik könnte also, wenn sie denn wollte, aus einer breiten Palette unterschiedlicher Reformentwürfe auswählen. Dazu müssen die Unterschiede der Alternativkonzepte herausgearbeitet und ihre Vor- und Nachteile sorgfältig abgewogen werden. Der (fortentwickelte) „Karlsruher Entwurf“ ist der wohl prominenteste und auch wichtigste Vorschlag in der aktuellen Debatte zur Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung in Deutschland. Ein Vergleich mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates zeigt, dass es viele Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede gibt.

Der „Karlsruher Entwurf“ zur Reform der Einkommensteuer

603. Der „Karlsruher Entwurf“ (KE) wurde von einer Gruppe von Steuerwissenschaftlern und Steuerpraktikern um den ehemaligen Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof erarbeitet und im Jahr 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt. Er wurde zwischenzeitlich von der „Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch“ im Hinblick auf eine Integration der Körperschaftsteuer fortentwickelt (Kasten 14). Der Vorschlag enthält eine grundlegend vereinfachte, von Ausnahmetatbeständen sehr weitgehend bereinigte Einkommensteuer, die eine materiell gleiche Belastung aller Einkommensteuerpflichtigen gewährleisten soll und sich durch eine maßvolle Besteuerung mittels eines linear-progressiven Tarifs auszeichnet.

Kasten 14

Elemente des Karlsruher Entwurfs

Eine Einkunftsart (§ 2 KE):

Die bisherigen sieben Einkunftsarten werden auf einen einzigen Grundtatbestand, die Einkünfte aus Erwerbshandeln, reduziert. Gegenstand der Besteuerung ist dabei jedes nachhaltige Verhalten, das geeignet ist, Überschüsse oder Gewinne zu erzielen. Der Verzicht auf eine Differenzierung zwischen den Gewinn- und den Überschusseinkunftsarten und damit die formale Aufhebung des Einkünftedualismus haben zur Folge, dass der Besteuerung neben den laufenden Einkünften auch Einkünfte aus der Veräußerung von Vermögen unterliegen. Von der generellen Besteuerung privater Veräußerungsgewinne sind nur die Veräußerung des Eigenheims sowie einmalige Veräußerungen ausgenommen, die kein erwerbswirtschaftliches Handeln begründen.

Bemessungsgrundlage (§§ 3 bis 5 KE):

Der Besteuerung unterliegen gemäß dem Nettoprinzip die Erwerbseinnahmen abzüglich der Erwerbsausgaben (§ 3 KE). Steuerbefreit sind nur staatliche Sozialleistungen sowie Leistungen aus bestimmten Kranken- und Pflegeversicherungen (§ 4 KE); besondere Freibeträge wie zum Beispiel der Sparerfreibetrag entfallen. Die Abziehbarkeit der Erwerbsausgaben folgt dem Veranlassungsprinzip. Nur jene Ausgaben, die durch erwerbswirtschaftliches Handeln veranlasst sind, mindern die Bemessungsgrundlage. Spezielle Pauschbeträge wie eine Berücksichtigung der Kilometerpauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sind nicht vorgesehen. Die notwendige Abgrenzung zwischen Erwerbs- und Privatsphäre bleibt einer Rechtsverordnung überlassen, normiert ist wie bisher die Nichtabzugsfähigkeit bestimmter Ausgaben, wie Aufwendungen für die Lebensführung und für private Geschenke, sowie von Steuern vom Einkommen und vom Umsatz und darüber hinaus Spenden an politische Parteien (§ 5 KE). Generell gilt jedoch ein allgemeines Abzugsverbot für Ausgaben und Aufwendungen, die neben Erwerbszwecken auch private Zwecke verfolgen. Aus Vereinfachungsgründen soll pro Jahr ein Pauschbetrag von 2 000 Euro für Erwerbsausgaben gewährt werden.

Einkünfteermittlung und Gewinnermittlung (§§ 3, 7, 10 bis 13 KE):

Die Reduzierung der steuerbaren Tatbestände auf eine Einkunftsart mit dem Ziel einer materiell gleichen Belastung aller Steuerpflichtigen erfordert eine objektivierte Ermittlung der Einkünfte. Besteht eine gesetzliche Verpflichtung zum Führen von Büchern, bleibt es bei der Gewinnermittlung durch Vermögensvergleich als Technik der Einkünfteermittlung (§ 3 Abs. 3 KE). Die steuerliche Gewinnermittlung basiert wie bisher auf dem handelsrechtlichen Abschluss (§ 10 KE), wobei in Abhängigkeit der internationalen Entwicklungen auch eine Anknüpfung an die International Accounting Standards denkbar ist. Zur formalen Gleichstellung mit Steuerpflichtigen, die keinen Vermögensvergleich durchführen, wird die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz allerdings durch zahlreiche objektivierende steuerliche Sondervorschriften durchbrochen. Zentrale Wertmaßstäbe bilden die Anschaffungs- und Herstellungskosten, die um planmäßige Abschreibungen oder um Abschreibungen zur Berücksichtigung außergewöhnlicher technischer Abnutzungen zu vermindern sind (§ 12 KE). Die planmäßige Abschreibung (§ 7 KE) orientiert sich an der tatsächlichen Nutzungsdauer sowie an der linearen Methode. Bei Gebäuden ist die Nutzungsdauer auf 50 Jahre festgeschrieben. Rückstellungen dürfen nur für ungewisse Verbindlichkeiten gebildet werden (§ 11 Abs. 3 KE), unverzinsliche oder niedrig verzinsliche Forderungen, Verbindlichkeiten und Rückstellungen sind mit 6 % abzuzinsen (§ 12 Abs. 3 KE). Rechnungsabgrenzungsposten sind steuerlich generell nicht zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 2 KE). Auch Teilwertabschreibungen sowie Drohverlustrückstellungen sind nicht zulässig, so dass das Imparitätsprinzip steuerlich nicht anerkannt wird. Schließlich sind auch für die steuerpflichtigen Veräußerungsgewinne keine Entlastungen vorgesehen. Der Veräußerungsgewinn ergibt sich stets als Differenz zwischen dem Veräußerungspreis und den fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten (§ 13 KE).

Leistungen zur Zukunftssicherung und Altersbezüge (§ 9 KE):

Für die steuerliche Behandlung von Leistungen zur Zukunftssicherung und davon abhängiger Altersbezüge sieht der Karlsruher Entwurf Sonderregelungen vor, sofern es sich um persönliche, nicht vererbbare Ansprüche handelt. Es gilt durchgängig das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung, das heißt, Beiträge zum Erwerb von Versorgungsansprüchen gelten in voller Höhe als Erwerbsausgaben, die später daraus fließenden Altersbezüge sind voll zu versteuern.

Verlustabzug (§ 8 KE):

Der Vortrag von Verlusten ist auf unbegrenzte Zeit möglich, der Verlustvortrag soll allerdings auf die Erwerbsgrundlage beschränkt werden, in der der Verlust entstanden ist. Offen bleibt, wie diese Erwerbsgrundlage festzustellen ist. Ein Verlustrücktrag ist generell ausgeschlossen.

Abzug persönlicher Aufwendungen: Grundfreibetrag, Sozialausgleichsbeträge, Vereinfachungsfreibetrag (§ 14 KE):

Ein Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen ist nicht vorgesehen. Stattdessen werden Aufwendungen zur Sicherung des gesamten persönlichen Lebensbedarfs, die Vorsorgeaufwendungen wie Beiträge zur Krankenversicherung einschließen, durch einen Grundfreibetrag in Höhe von 8 000 Euro berücksichtigt. Hinzu kommen Sozialausgleichsbeträge und ein Vereinfachungsfreibetrag, deren Höhe noch nicht feststeht.

Steuertarif (§ 16 KE):

Der Einkommensteuertarif ist progressiv. Der Eingangssteuersatz für das bei natürlichen Personen um den Grundfreibetrag geminderte Einkommen liegt bei 15 vH und umfasst die ersten 5 000 Euro. Der Steuersatz für die nächsten 5 000 Euro beträgt 20 vH. Für ein steuerpflichtiges Einkommen ab 10 001 Euro liegt der Steuersatz bei 25 vH.

Besteuerung von Unternehmen (§ 15 EStG):

Der Karlsruher Entwurf handelt zwar ausschließlich vom Einkommensteuergesetz, er ist aber darauf angelegt, die Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer zu integrieren. Deshalb muss der Körperschaftsteuersatz dem Spitzensatz der Einkommensteuer entsprechen. Die Gewerbesteuer soll entfallen. Stattdessen sollen die Gemeinden ermächtigt werden, Hebesätze für den Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer festzusetzen. Dies entspricht im Wesentlichen dem Vorschlag des BDI/VCI für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer. Angestrebt wird eine rechtsformneutrale Besteuerung, die prinzipiell dadurch erreicht werden soll, dass Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform wie Erwerbsgemeinschaften als Zurechnungssubjekt, aber auch als Steuersubjekt behandelt werden.

Weiterführende Überlegungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

604. Ertragsteuersubjekte sind neben natürlichen Personen „steuerjuristische Personen“. Im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung wird damit die derzeitige Grenzziehung zwischen den Rechtsformen aufgegeben; alle Unternehmen werden als „steuerjuristische Personen“ behandelt, gleichgültig, ob es sich um Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften oder Einzelunternehmen handelt. Die erzielten Einkünfte sollen auf Ebene der „steuerjuristischen Person“ unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Beteiligten (Kapitalgeber) einer abschließenden und definitiven Besteuerung unterliegen. Eine besondere Besteuerung der Ausschüttungen oder der Entnahmen kann deshalb entfallen.

Die Besteuerung von Kapitalgesellschaften und ihren Kapitalgebern folgt damit konzeptionell dem Dividendenfreistellungsverfahren; Personengesellschaften und Einzelunternehmer bilden bereits heute selbständige Gewinnermittlungseinheiten. Da einheitliche Grundsätze für die Ermittlung und Besteuerung der Einkünfte gelten, ist es für die Höhe der Steuerbelastung prinzipiell unerheblich, ob der von der „steuerjuristischen Person“ erwirtschaftete Ertrag den Beteiligten über Ausschüttungen oder über schuldrechtliche Verträge, beispielsweise einen Geschäftsführervertrag, vermittelt und somit unmittelbar bei den Beteiligten erfasst wird. In beiden Fällen ergibt sich eine identische Gesamtsteuerbelastung, so dass insbesondere auch bei Einzelunternehmen keine Notwendigkeit besteht, der Besteuerung fiktive Vertragsbeziehungen zugrunde zu legen. Dies setzt allerdings Gesetzesänderungen voraus, welche die steuerliche Neutralität von Gesellschaft-Gesellschafter-Verträgen beispielsweise im Zusammenhang mit Pensionszusagen sicherstellen.

605. Aufgrund der abschließenden Besteuerung „steuerjuristischer Personen“ bedarf es besonderer Regelungen, die eine Berücksichtigung persönlicher Aufwendungen der Beteiligten ermöglichen. Zur Abgeltung persönlicher Aufwendungen sieht der Karlsruher Entwurf mit dem Grundfreibetrag, den Sozialausgleichsbeträgen und dem Vereinfachungsfreibetrag verschiedene Abzugsbeträge vor (§ 14 KE). Diese Beträge sollen grundsätzlich ohne personenbezogene Veranlagung gewährt werden, so dass der Steuerpflichtige selbst entscheiden kann, bei welchem Steuersubjekt welche Beträge abgezogen werden sollen. Ein mehrfacher Abzug soll durch ein besonderes Kontrollverfahren der Finanzverwaltung (Meldedatei) unterbunden werden. Im Fall der Zuordnung zu „steuerjuristischen Personen“ sollen die Beträge bei der Besteuerung des Gewinns berücksichtigt werden, soweit er für die Bestreitung des persönlichen Bedarfs verwendet wird, also bei Ausschüttungen beziehungsweise Entnahmen.

606. Im Hinblick auf das Ziel, eine rechtsformneutrale Besteuerung zu erreichen, sind die Vorschläge des Karlsruher Entwurfs grundsätzlich zieladäquat. Der vorgesehene Mechanismus einer individuellen Zuordnung personenbezogener Abzugsbeträge auf verschiedene Steuersubjekte gewährleistet prinzipiell eine rechtsformunabhängige Berücksichtigung persönlicher Merkmale der Beteiligten bei der Unternehmensbesteuerung. Die Steuerbefreiung von Ausschüttungen beziehungsweise Gewinnentnahmen zur Integration der Unternehmenssteuern in die Einkommensteuer ist folgerichtig.

Eine individuelle Zuordnung personenbezogener Abzugsbeträge auch zu Kapitalgesellschaften vermindert Nachteile gegenüber Personenunternehmen, die entstehen, sofern der Einkommensteuersatz infolge der Progression unter dem Satz der Körperschaftsteuer liegt. Einer generellen Beseitigung dieser Nachteile und daraus resultierender Verzerrungen steht jedoch zum einen der progressive Einkommensteuertarif entgegen. Zum anderen tritt eine Entlastung nur in Bezug auf Ausschüttungen ein, so dass Nachteile von Kapitalgesellschaften im Thesaurierungsfall bestehen bleiben. Technisch gesehen

wird man Dividenden trotz Freistellung weiterhin im Rahmen einer Veranlagung berücksichtigen müssen, um die Entlastung herbeizuführen. Diese entspräche dann dem Produkt aus dem anteilig zugeordneten persönlichen Abzugsbetrag und dem Satz der Körperschaftsteuer. Wiederum erweist sich ein progressiver Einkommensteuersatz als störend, da die Steuerentlastung davon abhängig ist, ob der persönliche Abzugsbetrag einkommensteuerpflichtigen Einkünften oder mit Körperschaftsteuer vorbelasteten Dividenden zugeordnet wird.

607. Die vorgesehene abschließende Besteuerung der Gewinne „steuerjuristischer Personen" wird im Hinblick auf Erfolge aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen nicht konsequent umgesetzt. Da im Veräußerungspreis neben den offenen und stillen Reserven auch eine „spekulative Hoffnung auf zukünftige Gewinne" abgegolten werden soll, bleiben Veräußerungsgewinne nicht vollständig steuerfrei. Für die (spekulative) Ausnutzung kurzfristiger Wertschwankungen ist typisierend ein Gewinn in Höhe von 10 vH des Veräußerungspreises steuerpflichtig, woraus bei einem Steuersatz von 25 vH eine Nominalbelastung in Höhe von 2,5 vH des Veräußerungspreises resultiert.

608. Im Hinblick auf grenzüberschreitende Investitionen werden ausdrücklich die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen respektiert, so dass die Regelungen für die Besteuerung nationaler Investitionen auch für grenzüberschreitende Investitionen anzuwenden sind. Ausländische Unternehmensgewinne werden demnach im Inland freigestellt, es sei denn, die ausländische Steuer beträgt weniger als die Hälfte der deutschen Steuer. Von einer Hinzurechnungsbesteuerung wird allerdings abgesehen, soweit Beteiligungserlöse aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums bezogen werden. Insoweit wird zwar die EU-rechtliche Niederlassungsfreiheit respektiert; inwieweit die Beschränkung der Freistellung auf die Europäische Union und den Europäischen Wirtschaftsraum auch der Kapitalverkehrsfreiheit genügt, ist jedoch fraglich.

Der Karlsruher Entwurf im Vergleich mit den Reformoptionen des Sachverständigenrates

609. Im Hinblick auf die Gestaltung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen besteht zwischen dem Karlsruher Entwurf und den beiden Steuerreformoptionen des Sachverständigenrates eine nahezu vollständige Übereinstimmung. Der Besteuerung sollen neben den laufenden Einkünften auch private Veräußerungsgewinne unterliegen, was in dieser Hinsicht den Einkünftedualismus beseitigt (Tabelle 62). Systemtragende Prinzipien der Einkommensermittlung bilden das Nettoprinzip sowie das Veranlassungsprinzip hinsichtlich der Abzugsfähigkeit von Ausgaben. Dem Nettoprinzip wird auch im Rahmen der Verlustverrechnung Genüge getan. Allerdings soll der Verlustvortrag nach den Vorstellungen des Karlsruher Entwurfs nur innerhalb derjenigen Erwerbsgrundlage möglich sein, in der der Verlust entstanden ist. Trotz Schaffung einer einzigen Einkunftsart ist diese für die Zwecke des Verlustvortrags in verschiedene Erwerbsgrundlagen aufzuteilen, womit die gegenwärtigen Abgrenzungsprobleme zwischen den Einkunftsarten weitgehend bestehen bleiben. Bei allen drei Reformvorschlägen wird die Einkommensermittlung nicht vollständig vereinheitlicht, da bilanzierungspflichtige Unternehmen ihren Gewinn weiterhin durch einen Vermögensvergleich ermitteln. Eine stärkere Normierung und Objektivierung der steuerlichen Gewinnermittlung trägt jedoch zu einer Annäherung des Ergebnisses des Vermögensvergleichs an das Ergebnis der Überschussrechnung bei. Wichtige Bausteine zur Finanzierung niedriger Steuersätze sind im Bereich der Kapitaleinkommen somit übereinstimmend die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen im privaten und im betrieblichen Bereich.

610. Zur Einbettung der Unternehmensbesteuerung in die persönliche Einkommensteuer sind ebenfalls unabhängig vom zugrunde liegenden Konzept mehrere, gleichlaufende Schritte erforderlich:

- Erstens ist es unabdingbar, die derzeitige Gewerbesteuer abzuschaffen und vollständig in die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu integrieren.
- Zweitens sind die Steuersätze anzugleichen. Im Karlsruher Entwurf sind einheitliche Sätze für natürliche und steuerjuristische Personen vorgesehen. Bei der Steuerreformoption I des Sachverständigenrates werden Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der progressiven Einkommensteuer vereinheitlicht, bei der dualen Einkommensteuer erfolgt eine Angleichung des Körperschaftsteuersatzes an den proportionalen Steuersatz für Kapitaleinkommen, der auch für (kapital-)einkommensteuerpflichtige Unternehmensgewinne gilt.
- Durch die Angleichung der Steuersätze kann drittens auf eine einkommen- beziehungsweise körperschaftsteuerliche Erfassung der Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften beim Kapitalgeber verzichtet werden. Es gilt insoweit übereinstimmend ein Dividendenfreistellungsverfahren.
- Dementsprechend sind viertens auch Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften steuerfrei zu stellen. Der Karlsruher Entwurf folgt dieser Logik im Hinblick auf Veräußerungsgewinne nicht vollständig, da 10 vH des Veräußerungspreises zur Abgeltung spekulativer Wertsteigerungen steuerpflichtig sein sollen. Damit wird vom Prinzip der Einmalbesteuerung abgewichen. Dies verursacht nicht nur Verzerrungen, zu klären ist auch, wie Kaskadeneffekte bei hintereinander geschalteten Veräußerungen durch Kapitalgesellschaften vermieden werden sollen und wie Wertminderungen zu behandeln sind.
- Die für nationale Investitionen geltenden Grundsätze sind fünftens zur Vermeidung EU-rechtlich untersagter Diskriminierungen auch für grenzüberschreitende Investitionen anzuwenden, das heißt,

Tabelle 62

Synopse wichtiger Regelungen der Steuerreformoptionen des Sachverständigenrates und des Karlsruher Entwurfs

<table>
<tr><th></th><th>Steuerreformoption I:
Integration von KSt und ESt</th><th>Steuerreformoption II:
Duale ESt</th><th>Karlsruher Entwurf</th></tr>
<tr><td>Einkunftsarten</td><td>Weiterhin mehrere Einkunftsarten, wobei Unterschiede durch die Beseitigung des Einkünftedualismus weitgehend abgebaut werden</td><td>Zwei Einkunftsarten:
– Kapitaleinkommen
– Arbeitseinkommen</td><td>Eine Einkunftsart:
– Einkünfte aus Erwerbshandeln</td></tr>
<tr><td>Bemessungsgrundlage (ohne Arbeitseinkommen)</td><td colspan="3">– laufende Einkünfte sowie (private) Veräußerungserfolge
– Beachtung des Nettoprinzips und des Verankerungsprinzips bei der Abziehbarkeit von Ausgaben
– Bilanzierungspflichtige Unternehmen ermitteln Gewinn durch Vermögensvergleich
– Annäherung des Vermögensvergleichs an Einnahmeüberschussrechnung durch Normierung und Objektivierung der steuerlichen Gewinnermittlung</td></tr>
<tr><td>Leistungen zur Zukunftssicherung</td><td colspan="2">Sonderregelungen möglich</td><td>nachgelagerte Besteuerung</td></tr>
<tr><td>Verlustausgleich und Verlustabzug</td><td colspan="2">– Verlustausgleich zwischen Einkunftsarten möglich
– Regelung für Verlustabzug erforderlich</td><td>– Verlustausgleich innerhalb der Einkunftsart
– kein Verlustrücktrag
– unbegrenzter Verlustvortrag, sofern gleiche Erwerbsgrundlage vorliegt</td></tr>
<tr><td>Berücksichtigung von persönlichen Entlastungen (insbesondere Grundfreibetrag)</td><td>– Berücksichtigung der persönlichen Entlastungen bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens natürlicher Personen</td><td>– Zuordnung personenbezogener Abzugsbeträge zum Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen (private Kapitaleinkommen, Unternehmensgewinne und Dividenden) möglich</td><td>– Berücksichtigung der persönlichen Entlastungen durch individuelle Zuordnung personenbezogener Abzugsbeträge auch zu steuerjuristischen Personen</td></tr>
<tr><td>Tarifverlauf und Steuersätze</td><td>– Progressiver Steuertarif
– Regelungen für Grundfreibetrag, Tarifverlauf und Höhe der Steuersätze erforderlich</td><td>– Proportionaler Steuersatz für Kapitaleinkommen (Richtgröße: 30 vH bis 35 vH)
– Körperschaftsteuersatz entspricht dem Steuersatz für Kapitaleinkommen
– Progressiver Tarif für Arbeitseinkommen (Richtgrößen: Eingangssteuersatz 15 vH, Spitzensteuersatz 35 vH)
– keine zu starke Tarifspreizung zwischen Steuersätzen auf Kapital- und Arbeitseinkommen
– Regelungen für Grundfreibetrag und Tarifverlauf erforderlich</td><td>Stufentarif:
– Grundfreibetrag 8 000 Euro
– Eingangssatz von 15 vH für 8 001 bis 13 000 Euro
– 20 vH für 13 001 bis 20 000 Euro
– Spitzensatz von 25 vH für über 20 000 Euro
des zu versteuernden Einkommens</td></tr>
<tr><td>Gewerbesteuer</td><td colspan="3">Kommunales Zuschlagsmodell zur Einkommen- und Körperschaftsteuer</td></tr>
<tr><td>Besteuerung von Unternehmen</td><td colspan="2">– Beibehaltung des Trennungsprinzips: Gewinne der Kapitalgesellschaften unterliegen der Körperschaftsteuer, Gewinne von Personengesellschaften und Einzelunternehmen dem gleich hohen Steuersatz für Unternehmensgewinne beziehungsweise Kapitaleinkommen
– Ausschüttungen sowie Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften sind steuerfrei
– Soweit das Mitunternehmerkonzept beibehalten wird, sind Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Personenunternehmen steuerpflichtig, Veräußerungsverluste sind abzugsfähig
– Besteuerung grenzüberschreitender Investitionen hat unter Beachtung der EU-rechtlichen Diskriminierungsverbote nach den gleichen Grundsätzen wie bei nationalen Investitionen zu erfolgen</td><td>– Unternehmen gelten unabhängig von ihrer zivilrechtlichen Rechtsform (Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften, Einzelunternehmen) als steuerjuristische Personen
– Abschließende Besteuerung der Gewinne steuerjuristischer Personen; Freistellung von Ausschüttungen und Entnahmen
– Veräußerung von Unternehmensanteilen steuerpflichtig in Höhe von 10 vH des Veräußerungspreises; Steuerpflicht bei Nachweis höherer Kosten widerlegbar</td></tr>
</table>

noch Tabelle 62

	Steuerreformoption I: Integration von KSt und ESt	Steuerreformoption II: Duale ESt	Karlsruher Entwurf
noch: **Besteuerung von Unternehmen**	– Beteiligungsaufwendungen grundsätzlich abzugsfähig; pauschale Festsetzung nicht abzugsfähiger Aufwendungen insbesondere im Zusammenhang mit Anteilen an Kapitalgesellschaften		– Besteuerung grenzüberschreitender Investitionen folgt den Grundsätzen für nationale Investitionen, es sei denn, das ausländische Steuerniveau unterschreitet das inländische um mehr als die Hälfte; von einer Hinzurechnungsbesteuerung ausgenommen sind Beteiligungen an Gesellschaften im Wirtschaftsraum der EU/EWR – Angemessenheitsüberprüfung schuldrechtlicher Vertragsbeziehungen zwischen Gesellschafter und Gesellschaft erforderlich – Aufwendungen für den Erwerb von Beteiligungen an steuerjuristischen Personen sind nicht abzugsfähig
	– Angemessenheitsüberprüfung schuldrechtlicher Vertragsbeziehungen zwischen Gesellschafter und Gesellschaft erforderlich	– Bei personenbezogenen Unternehmen ist Gewinnaufteilung in Kapital- und Arbeitseinkommen erforderlich	

Ausschüttungen von ausländischen Kapitalgesellschaften sowie Gewinne aus der Veräußerung von entsprechenden Anteilen sind im Inland ebenfalls freizustellen. Der Karlsruher Entwurf folgt diesem Gedanken im Hinblick auf Beteiligungen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums uneingeschränkt, sieht aber bei Beteiligungen in Drittstaaten eine Hinzurechnungsbesteuerung vor, soweit das ausländische Steuerniveau um mehr als die Hälfte unter dem deutschen liegt. Fraglich ist, ob die beabsichtigte Hinzurechnungsbesteuerung im Verhältnis zu Drittstaaten einer EU-rechtlichen Überprüfung standhält, da der Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit auch Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten einschließt. Dem Prinzip der Einmalbesteuerung von Unternehmensgewinnen widerspricht es nicht, Kosten für den Erwerb der Beteiligung (Beteiligungsaufwendungen) beim Anteilseigner zum Abzug zuzulassen. Aus Praktikabilitätsgründen bietet sich im Zusammenhang mit steuerfreien Auslandsgewinnen eine pauschale Abzugsbeschränkung an. Der Karlsruher Entwurf folgt diesen Überlegungen nicht und schließt Beteiligungsaufwendungen vom Abzug aus.

611. Eine vollständig rechtsformneutrale Besteuerung kann bei den beiden Steuerreformoptionen des Sachverständigenrates nicht erreicht werden. Bleibt es bei dem in Deutschland akzeptierten Nebeneinander von Trennungsprinzip für Kapitalgesellschaften und Mitunternehmerkonzept für Personenunternehmen, sind vor allem die folgenden beiden Sachverhalte ausschlaggebend: Zum einen können Verluste von Kapitalgesellschaften jenseits gegebenenfalls modifizierter Organschaftsregelungen nicht auf die Kapitalgeber übertragen werden. Zum anderen verbleiben Unterschiede zwischen den Rechtsformen im Hinblick auf die Besteuerung von Gewinnen und Verlusten aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen. Gegenüber Gesellschaftern von Kapitalgesellschaften erleiden Gesellschafter einer Personengesellschaft im Fall von Veräußerungsgewinnen Zins- und Liquiditätsnachteile, beim Vorliegen von Veräußerungsverlusten profitieren sie dagegen von der steuerlichen Berücksichtigung des Verlusts.

Es ist fraglich, ob es dem Karlsruher Entwurf gelingt, diese Unterschiede durch entsprechende Vorschriften zu beseitigen. Letztlich liefe dies auf eine Teilhabersteuer hinaus, die auch die Verfasser des Karlsruher Entwurfs für nicht praktikabel halten. Besteuerungsunterschiede im Zusammenhang mit der Veräußerung von Unternehmensanteilen sollen durch eine generelle Steuerbefreiung von Gewinnen und Verlusten aus der Veräußerung von Anteilen an steuerjuristische Personen vermieden werden. Folgerichtig wird deshalb bei Einzelunternehmen und Anteilen an Personengesellschaften auf eine Aufstockung der Buchwerte verzichtet, indem alle Vermögenswerte, die von einer steuerjuristischen Person genutzt werden, ihrem Unternehmen zuzurechnen sind. Die vorgesehene pauschale Besteuerung in Höhe von 10 vH des Veräußerungspreises zur Abgeltung spekulativer Wertsteigerungen ist insoweit rechtsformneutral, da sie für alle Anteile an steuerjuristischen Personen gilt. Explizit ausgeschlossen wird jedoch eine Verrechnung von Verlusten mit thesaurierten Gewinnen von Kapitalgesellschaften.

Sofern es beim Nebeneinander von Trennungsprinzip und Transparenzprinzip bleibt, ist eine duale Einkommensteuer den anderen Steuerreformoptionen im Hinblick auf die Verwirklichung von Steuerneutralität überlegen. Ausschlaggebend hierfür sind die durchgängig proportionalen Steuersätze für Kapitaleinkommen, die steuerliche Nachteile von Kapitalgesellschaften im Thesaurierungsfall gegenüber Personenunternehmen ausschließen und darüber hinaus Finanzierungsneutralität der Besteuerung gewährleisten. Ferner ergeben sich im Fall eines progressiven Einkommensteuertarifs zusätzli-

che Verzerrungen bei der Veräußerung von Anteilen an Personengesellschaften, da zu den unvermeidbaren Zins- und Liquiditätswirkungen ein Progressionseffekt hinzukommt, wenn der Veräußerer und der Erwerber unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen.

612. Ein wichtiges Anliegen der Verfasser des Karlsruher Entwurfs ist es, persönliche Entlastungen wie den Grundfreibetrag nicht nur bei der Besteuerung natürlicher Personen, sondern auch bei der Besteuerung der „steuerjuristischen Personen“ rechtsformneutral durch eine individuelle Zuordnung dafür gewährter Abzugsbeträge zu berücksichtigen. Inwieweit dies bereits bei der Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften gelingen kann, ist fraglich. Vielmehr wird es wohl nur in Bezug auf Ausschüttungen zu einer Entlastung kommen können. Vergleichbare Möglichkeiten bietet aber auch eine duale Einkommensteuer, da das Kapitaleinkommen und das Arbeitseinkommen im Rahmen einer Veranlagung zusammengefasst werden können. Eine administrierbare Entlastung des Kapitaleinkommens um persönliche Abzugsbeträge setzt allerdings voraus, dass der Eingangssteuersatz für Arbeitseinkommen mit dem proportionalen Kapitaleinkommensteuersatz übereinstimmt. In diesem Fall ist auch ein Ausgleich von Verlusten aus Kapitaleinkommen mit positivem Arbeitseinkommen leichter praktizierbar, obschon dies auch bei abweichenden Steuersätzen möglich ist. Die auf den ersten Blick rein schedulare Besteuerung ist somit bei einer dualen Einkommensteuer keinesfalls zwingend.

Schlussfolgerungen: Zehn Thesen zur Steuerreform

613. Die Ergebnisse dieses Abschnitts lassen sich in zehn Thesen zusammenfassen:

(1) Im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung führen zahlreiche der mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz in Kraft getretenen Maßnahmen sowie die noch laufenden Reformüberlegungen zu einer Schwächung der Investitionsbereitschaft, zu einer Verschlechterung der steuerlichen Standortbedingungen, zu einer weiteren Zersplitterung der Systematik des Steuerrechts sowie zu zunehmenden Besteuerungsunterschieden im Hinblick auf die Finanzierung und die Rechtsform von Unternehmen. Wichtigen Bestimmungen des EU-Rechts wird nach wie vor zu wenig Beachtung geschenkt. Zudem hat die deutsche Steuerpolitik aufgrund ihrer Sprunghaftigkeit innerhalb kurzer Zeit erheblich an Glaubwürdigkeit eingebüßt und Investoren die steuerliche Planungssicherheit genommen. Dies hat zu einer weiteren Schwächung der Investitionsbereitschaft beigetragen und der internationalen Standortattraktivität Deutschlands Schaden zugefügt.

(2) Abhilfe kann die Steuerpolitik nur durch eine konzeptionelle Neuordnung der Unternehmensbesteuerung schaffen, die systematischen Kriterien genügen muss. Zur Verbesserung der Standortattraktivität sowie zur Stärkung der Neutralität des Steuersystems im Hinblick auf Investitionen, Unternehmensrechtsformen und Finanzierungsformen sind eine deutliche Senkung der Tarifbelastung auf Unternehmensgewinne, eine Reduzierung der Tarifspreizung zwischen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sowie eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich der Integration der Unternehmenssteuern in die persönliche Einkommensteuer erforderlich. Dabei dürfen weder das Gerechtigkeitsziel noch die grenzüberschreitenden Implikationen sowie die relevanten Vorgaben des EU-Rechts aus den Augen verloren werden. Schließlich müssen die Maßnahmen aus Sicht der Steuerpflichtigen, der Finanzverwaltung und der Rechtsprechung praktikabel, administrierbar und kontrollierbar sein.

(3) Zur Stärkung der Rechtsform- und Finanzierungsneutralität der Besteuerung ist die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung abzuschaffen. Ein kommunales Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer lässt sich demgegenüber problemlos in eine reformierte Einkommen- und Körperschaftsteuer integrieren. Spitzensatz der Einkommensteuer und Körperschaftsteuersatz sollten übereinstimmen oder möglichst nahe beieinander liegen, um Steuerarbitrage zu begrenzen. Schließlich ist die zweifache Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften zu beseitigen, wozu eine Steuerbefreiung von Ausschüttungen und Gewinnen aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen vorzusehen ist. Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Unternehmensverlusten und die Behandlung von Gewinnen aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen kann das Ziel einer rechtsformneutralen Besteuerung allerdings nicht vollständig erreicht werden.

(4) Bei wesentlich niedrigeren Steuersätzen bereitet die Aufrechterhaltung einer synthetischen Einkommensteuer in der derzeitigen Form Schwierigkeiten, da sich durch die Koppelung des Spitzensatzes der Einkommensteuer an einen Körperschaftsteuersatz auf niedrigem Niveau Rückwirkungen auf die gesamte Einkommensteuer ergeben. Eine Kompensation daraus resultierender Aufkommensverluste durch eine konsequente Verbreiterung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage ist notwendig, nach allen Erfahrungen politisch aber schwierig durchzusetzen.

(5) Eine duale Einkommensteuer, die durch eine niedrige, proportionale Besteuerung der Unternehmensgewinne einschließlich sämtlicher privater Kapitaleinkommen und eine weiterhin progressive Besteuerung des Arbeitseinkommens gekennzeichnet ist, eröffnet die Möglichkeit, die Steuerbelastung der Unternehmen rechtsformübergreifend durch eine Reduzierung der tariflichen Steuersätze auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Gleichzeitig verbessert sich die Neutralität des Steuersystems im Hinblick auf Investitionen, Finanzierungsentscheidungen und die Wahl der Unternehmensrechtsform. Darüber hinaus werden zahlreiche Abgrenzungsprobleme bei der zeitlichen, sachlichen

und persönlichen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben vermieden, womit ein wesentlicher Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet wird. Durch die Abkoppelung vom Arbeitseinkommen und niedrige Besteuerung des Kapitaleinkommens erhöht sich schließlich die Effizienz des Steuersystems im internationalen Steuerwettbewerb um mobile Faktoren. Allerdings sind Konflikte mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip und administrative Schwierigkeiten bei der Gewinnaufteilung von personenbezogenen Unternehmen nicht von der Hand zu weisen.

(6) Für die Weiterentwicklung der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung in Deutschland liegt mit dem Karlsruher Entwurf ein in weiten Bereichen ausformulierter Vorschlag vor. Sieht man von seiner grundlegenden Wertentscheidung ab, eine Gleichbehandlung der Einkunftsarten zu gewährleisten, so kann ein in vielen Bereichen vergleichbares Ergebnis auch auf der Basis einer dualen Einkommensteuer erreicht werden. Die duale Einkommensteuer ist allerdings durch die Abkoppelung des Kapitaleinkommensteuersatzes vom Spitzensatz der Einkommensteuer flexibler. Ein Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip ist darin nicht unbedingt zu sehen; auch dürften keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

(7) Sofern es auf EU-Ebene zu einer stärkeren Koordination der Unternehmensbesteuerung kommt, weist eine duale Einkommensteuer im Vergleich zur Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer bei der Steuerreformoption I und auch im Vergleich zum Karlsruher Entwurf weitere Vorteile auf. Eine von den Kapitaleinkommen abgekoppelte Besteuerung der Arbeitseinkommen würde den Mitgliedstaaten wesentliche Bereiche ihrer Steuerautonomie und damit größere Spielräume für die nationale steuerliche Umverteilungspolitik belassen.

(8) Unabhängig von der gewählten Steuerreformoption ist die Gewerbesteuer abzuschaffen und durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen. Die duale Einkommensteuer weist dabei gewisse Vorteile auf. Wegen der getrennten Besteuerung von Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen können ohne weiteres nach diesen Einkunftsarten differenzierte kommunale Zuschläge gewählt werden. Dadurch können die Kommunen flexibler auf unterschiedliche Finanzbedarfe reagieren, die durch die Bereitstellung kommunaler Leistungen für ortsansässige Betriebe einerseits, für ihre Einwohner andererseits bewirkt werden.

(9) Jede Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer muss im Zusammenhang mit Reformen des Systems der Sozialen Sicherung gesehen werden. Wenn etwa durch den Übergang zu Gesundheitsprämien beziehungsweise Kopfpauschalen die Umverteilung aus der Gesetzlichen Krankenversicherung herausgenommen und in das Steuer- und Transfersystem verlagert werden soll, kann man nicht gleichzeitig die Einkommensteuersätze drastisch senken und die Umverteilungsintensität der Einkommensbesteuerung durch Übergang zu einem „flachen“ Stufentarif reduzieren wollen. Insbesondere dürfte der Karlsruher Entwurf mit einem Spitzensteuersatz von 25 vH mit einem Übergang zu Gesundheitsprämien kaum zu vereinbaren sein. Die duale Einkommensteuer weist auch hier die größte Flexibilität auf. Durch die Abkoppelung der (proportionalen) Besteuerung von Kapitaleinkommen von einer progressiven Besteuerung der Arbeitseinkommen kann gleichzeitig den nationalen Umverteilungserfordernissen und den Effizienzgesichtspunkten Rechnung getragen werden.

(10) Das Hauptproblem der dualen Einkommensteuer ist in der Abgrenzung von Kapitaleinkommen und (kalkulatorischen) Unternehmerlöhnen zu sehen, da Anreize zur Umwandlung von progressiv besteuertem Arbeitseinkommen in niedriger und proportional besteuertes Kapitaleinkommen bestehen. Diese Anreize lassen sich vermindern, wenn die Tarifspreizung zwischen dem Spitzensatz der Steuer auf Arbeitseinkommen und dem Kapitaleinkommensteuersatz gering gehalten wird. Allerdings wird dann auch die Umverteilungsintensität der dualen Einkommensteuer begrenzt.

Unter Abwägung aller Gesichtspunkte hält der Sachverständigenrat die duale Einkommensteuer für die vorteilhaftere Steuerreformoption.

Exkurs I: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer dualen Einkommensteuer in Deutschland

614. *Eine Reform des deutschen Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts, die auf die Einführung einer dualen Einkommensteuer zielt, muss den Rahmenbedingungen genügen, die das Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes aufstellt. Diese finden sich sowohl in den verfassungsrechtlichen Kompetenzregeln über die Finanzhoheit (Artikel 104a ff. Grundgesetz) als auch in dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes (Artikel 1 bis 19).*

615. *Die Regeln über die Gesetzgebungs-, Aufkommens- und Verwaltungshoheit setzen in den Artikeln 105, 106 Grundgesetz voraus, dass eine Neugestaltung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer die Grundstrukturen dieser Steuern nicht verlässt. Dies bedeutet, dass insbesondere der Typus der Einkommensteuer als allgemeine, auf die persönliche Leistungsfähigkeit einer Person gerichtete Steuer auf den Eigentumserwerb gewahrt werden muss. Dabei steht dem Gesetzgeber allerdings ein erheblicher Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Weder die grundlegende Veränderung der Umsatzsteuer von einer Brutto-Allphasensteuer zu einer Nettosteuer mit Vorsteuerabzug noch der mehrfache Systemwechsel der Körperschaftsteuer vom klassischen System über das Anrechnungsverfahren zum Halbeinkünfteverfahren haben den Rahmen gesprengt, welche die Typenbildung des Finanzverfassungsrechts für die Umsatzsteuer und die Körperschaft-*

steuer formuliert haben. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Umstellung des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts hin zu einer Spaltung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen als zulässige Modifikation des synthetischen Einkommensbegriffs einordnen. Es bleibt bei einer grundsätzlich umfassenden Besteuerung der Vermögensmehrungen einer natürlichen oder (im Körperschaftsteuerrecht) juristischen Person. Es bleibt auch bei einer Ermittlung des Einkommens als einer Nettogröße der durch die Einkunftsquelle veranlassten Einnahmen und Aufwendungen. Die wesentliche Neuerung liegt lediglich in der begrenzten Absenkung und Pauschalierung der Steuerbelastung aus bestimmten kapitalgeprägten Einkunftsquellen. Weder der grundsätzlich progressive Charakter des Steuertarifs noch die Möglichkeiten der Verlustverrechnung gehen verloren. Die Reform bleibt damit deutlich hinter den im verfassungsrechtlichen Schrifttum streitigen Modellen zurück, welche – etwa bei einer vollständigen Konsumorientierung des Steuersystems oder einer gänzlichen Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Erwerbsaufwendungen – die Frage nach einer Störung der finanzverfassungsrechtlichen Identität der Einkommensteuer aufwerfen.

616. *Auch eine Steuer, die in ihren Grundzügen den Typen des Finanzverfassungsrechts entspricht, muss in ihrer näheren Ausgestaltung zusätzlich den Erfordernissen der Grundrechte entsprechen. Maßgebliche Leitlinie ist Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz, der im Hinblick auf das Steuerrecht den allgemeinen Grundsatz der Belastungsgleichheit der Steuerbürger formuliert. Auf diese Weise soll gesichert werden, dass der Bürger, der im Falle der Steuerzahlung nicht auf eine unmittelbare Gegenleistung rechnen kann, sondern die Verwendung der von ihm aufgebrachten Geldmittel der Verfügung des demokratischen Haushaltsgesetzgebers anheim geben muss, keiner willkürlichen oder übermäßigen Beanspruchung durch den Fiskus unterworfen werden kann. Der Grundsatz der steuerlichen Belastungsgleichheit findet seine wesentliche Verwirklichung einerseits im Gebot der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit", andererseits im Gebot der „Folgerichtigkeit" der Steuergesetzgebung.*

Dabei setzt Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz voraus, dass der Steuergesetzgeber primär dazu berufen ist, den Belastungsgrund des steuerlichen Zugriffs zu wählen. Der Gesetzgeber hat „bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weitreichenden Gestaltungsspielraum und ist in der Gestaltung hinsichtlich der Erschließung von Steuerquellen weitgehend frei. Will er eine bestimmte Steuerquelle erschließen, andere hingegen nicht, dann ist der allgemeine Gleichheitssatz solange nicht verletzt, wie die Differenzierung auf sachgerechten Erwägungen, insbesondere finanzpolitischer, volkswirtschaftlicher, sozialpolitischer oder steuertechnischer Natur, beruht" (BVerfGE 105, S. 17 ff., 46). Diese steuerpolitische Grundentscheidung ist jedoch am Gedanken der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit auszurichten und „folgerichtig" durchzuführen. Abweichungen vom gewählten Belastungssystem bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.

617. *Die Spaltung der Einkunftsquellen in Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen und die resultierende Absenkung der Steuerlast für Kapitaleinkommen muss vor diesem Hintergrund auf zwei Stufen überprüft werden. Man kann auf einer ersten Stufe den Standpunkt einnehmen, dass die Wahl der dualen Einkommensteuer als Grundmodell einer künftigen Besteuerung des Einkommens natürlicher und juristischer Personen auf der Ebene der weitgehend freien steuerpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers angesiedelt ist. Es spricht einiges dafür, in einer weit reichenden Reform, wie sie die Umstellung des deutschen Einkommensteuerrechts auf eine duale Einkommensteuer bedeuten würde, eine solche „Grundentscheidung" zu sehen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht präzisiert, wo es die Grenze zwischen der politisch weitgehend „freien" Belastungsentscheidung des Gesetzgebers und der auf „Folgerichtigkeit" verpflichteten Ausgestaltung des Belastungsgrunds zieht. Allerdings hat es jüngst entschieden, dass „insbesondere für das Einkommensteuerrecht, das auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen hin angelegt ist", der Grundsatz der folgerichtigen Ausgestaltung des Steuergesetzes besonderer Beachtung bedarf und damit die verfassungsrechtliche Kontrolldichte verstärkt. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird schließlich als frei zu wählender „Belastungsgrund" einer Steuer vielfach der jeweilige Indikator subjektiver Leistungsfähigkeit angesehen: Einkommen, Vermögen, Verbrauch. Alle weiteren Differenzierungen sollen daher eine besondere Legitimation vor dem Gleichheitssatz benötigen.*

618. *Man kann daher mit guten Gründen den Standpunkt einnehmen, dass bereits mit der Entscheidung für eine „Einkommensteuer" im Grundsatz der synthetische Charakter dieser Steuer betont und damit deutlich gemacht wird, dass Differenzierungen zwischen einzelnen Einkunftsquellen im Hinblick auf Bemessungsgrundlage oder Steuertarif einer sachlichen Legitimation bedürfen. Dahinter steht der Gedanke, dass die subjektive „Leistungsfähigkeit", die in einer Vermögensmehrung zum Ausdruck kommt, im Grundsatz nicht von der Art der Einkunftsquelle abhängt.*

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht zu mehreren Steuerarten betont, dass bei der Entscheidung des Gesetzgebers für einen weiten Einkommens- oder Vermögensbegriff das Gebot der Belastungsgleichheit eine „Gleichbehandlung" der Einkunftsarten verlangt. Dies ist sowohl für das Vermögensteuerrecht als auch für das Erbschaftsteuerrecht und schließlich mehrfach für das Einkommensteuerrecht entschieden worden. Auf der Grundlage von zwei Vorlagen des Bundesfinanzhofs zum ermäßigten Steuersatz für gewerbliche Einkünfte und zur Sonderbehandlung von Immobilien und Betriebsvermögen im Erbschaftsteuerrecht wird das Bundesverfassungsgericht bald Gelegenheit haben, seine Maßstäbe zu präzisieren.

619. *Der Gleichheitssatz verlangt im Rahmen der steuerlichen Tatbestandsbildung, dass der Gesetzgeber einen „besonderen sachlichen Grund" angeben kann, um eine Differenzierung zu rechtfertigen. Dies bedeutet in*

erster Linie, dass „jedenfalls die systematische Unterscheidung der Einkunftsarten durch den Gesetzgeber allein eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen kann“ (BVerfGE 105, S. 73 ff., 126). Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht bereits in der Vergangenheit sachbezogene Differenzierungen gestattet. So lebt das Einkommensteuerrecht bereits seit dem EStG 1925 mit einem Dualismus der Einkunftsarten, der zwischen Überschusseinkünften einerseits und Gewinneinkünften andererseits unterscheidet und damit eine weitgehende Freistellung privater Veräußerungsgewinne hervorruft, die das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit nicht beanstandet hat. Speziell für Einkünfte aus Kapitalvermögen hält das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber für befugt, „die Besteuerung der Kapitaleinkünfte auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an das Kapitalvermögen und die Kapitalerträge auszurichten und entsprechend zu differenzieren“ (BVerfGE 84, S. 239 ff., 282). Das Bundesverfassungsgericht hat dabei auf die Inflationsanfälligkeit der Einkünfte sowie auf die ihrer Natur nach nicht einer bestimmten Person zugeordnete und geographisch nicht gebundene Erwerbsgrundlage „Finanzkapital“ hingewiesen und daraus die gesetzgeberische Option einer Abgeltungssteuer auf Zinsen hergeleitet. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht allgemein für eine „steuerliche Verschonung, die einer gleichmäßigen Belastung der jeweiligen Steuergegenstände innerhalb einer Steuerart widerspricht“, erklärt, dass „eine solche Steuerentlastung dennoch vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein (kann), wenn der Gesetzgeber dadurch das wirtschaftliche oder sonstige Verhalten des Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will“ (BVerfGE 93, S. 121 ff., 147).

620. *Für die im Konzept einer dualen Einkommensteuer angelegte Differenzierung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen lassen sich ebenfalls besondere sachliche Gründe wirtschaftspolitischer und finanzpolitischer Art anführen, die den Anforderungen des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz standhalten. Ausgangspunkt ist der Umstand, dass Steuergesetze nicht nur darauf angelegt sind, in einem statischen Wirtschaftssystem Leistungsfähigkeit abzuschöpfen. Sie haben darüber hinaus einen wesentlichen Einfluss auf das Wirtschaftsverhalten der Steuersubjekte, insbesondere das Investitions- und Konsumverhalten. Eine Besteuerung von Kapitaleinkommen verringert die Nettoerträge des Kapitals und wird daher die Inhaber von Kapital zu Ausweichmaßnahmen veranlassen. Es kann zu dem Verzicht auf Investitionen im Inland (insbesondere durch ausländische Steuersubjekte) kommen oder zur Überwälzung der Steuerlast durch die Eigentümer des international mobilen Kapitals auf weniger mobile Einkommensquellen, wie zum Beispiel Arbeitseinkünfte. Diese Ausweichreaktionen können den Gesetzgeber veranlassen, durch eine Absenkung der Steuerlast auf Kapitaleinkommen die Investitionstätigkeit im Inland anzuregen und zugleich die Weitergabe von Belastungen an Arbeitnehmer und Konsumenten zu verringern. Dabei darf der Gesetzgeber auch beachten, dass die Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen bereits dadurch gefährdet ist, dass bei knappem Kapitalangebot für Investoren die Möglichkeit zur Weitergabe von Steuerbelastungen auf Arbeitnehmer oder Konsumenten besteht. Eine Entlastung von Kapitaleinkommen, welche mittelbar auch zu einer Entlastung der übrigen Wirtschaftsteilnehmer vor dem Hintergrund der tatsächlichen Steuerüberwälzung führt, darf nicht an verfassungsrechtlichen Schranken scheitern.*

621. *Diese Wirkungen gerade der internationalen ökonomischen Effekte der Steuerordnung darf der nationale Gesetzgeber bei der Ausdifferenzierung des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts beachten. Bereits im Jahr 1978 hat das Bundesverfassungsgericht dem deutschen Steuergesetzgeber gestattet, mit Hilfe besonderer steuerlicher Entlastungen für Auslandsengagements die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland zu fördern. Das Gericht hat dabei die „zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft, die unterschiedlichen Verhältnisse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und die Notwendigkeit, einen Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den ausländischen Märkten“ zu schaffen (BVerfGE 48, S. 206 ff., 226), als rechtsstaatliche Grundlage deutscher Steuerpolitik anerkannt.*

622. *Zur Durchsetzung dieser finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen reicht es schließlich nicht aus, die Begünstigung von Kapitaleinkommen auf die von Kapitalgesellschaften einbehaltenen Gewinne – wie gegenwärtig im Halbeinkünfteverfahren – zu beschränken. Denn die Attraktivität von Investitionen hängt nicht nur von einer ermäßigten Belastung investierter Gewinnteile ab, sondern letztlich immer von der Steuerbelastung bei Rückfluss von Einkünften an den Kapitalgeber. Daher muss es dem Gesetzgeber gestattet sein, nicht nur für reinvestierte Kapitaleinkünfte, sondern auch für konsumierte Kapitaleinkünfte einen steuerlichen Sonderstatus anzuordnen.*

623. *Es muss jedoch Klarheit bestehen, dass aus der hier vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Zulassung einer wettbewerblich orientierten Neuausrichtung unseres Steuersystems nicht auf eine beliebige Gestaltungsmacht des Gesetzgebers geschlossen werden kann. Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verlangt nämlich vom Parlament – wie bereits erwähnt – eine in sich „folgerichtige“ Ausgestaltung der Steuerordnung. Das Gebot einer folgerichtigen Entlastung von Kapitaleinkünften würde es daher nicht ermöglichen, nur bestimmte Anlageformen – etwa Gewerbebetriebe oder Kapitalgesellschaftsbeteiligungen – zu begünstigen und andere Formen der Investitionen in Immobilien, Land- und Forstwirtschaft oder Fremdkapitaltiteln zu diskriminieren. Es bedürfte auch unter einem neuen, kapitalgestützte Einkünfte entlastenden Steuerregime einer Begründung für jede Differenzierung nach der Rechtsform zwischen Personen- und Kapitalgesellschaft. Der Gesetzgeber muss sich auch in Zukunft darüber klar sein, dass die Entlastungswirkungen einer dualen Einkommensteuer nicht nur Investitionen unterhalb oder oberhalb eines bestimmten Umfangs oder Steuerpflichtige unterhalb oder oberhalb eines bestimmten Grenzsteuersatzes treffen dürfen.*

Kurz – die Auseinandersetzung des Verfassungsrechts mit einer ökonomisch angeleiteten Steuerwirkungslehre

eröffnet dem Gesetzgeber nicht den Einstieg in beliebige Formen der Wirtschaftsgestaltung, sondern begründet für ihn eine gesteigerte steuerrechtliche „Produktbeobachtungspflicht“, die sich nicht auf die Wahrung formaler Steuergleichheit zurückziehen kann, sondern zugleich die wettbewerblichen Effekte der Besteuerung in den Blick nehmen muss. Beachtet der Gesetzgeber dieses Gebot der „Folgerichtigkeit“, so dürften gegen eine Umgestaltung der gegenwärtigen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in eine duale Einkommensteuer keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Exkurs II: Duale Einkommensbesteuerung in Finnland, Norwegen und Schweden

Steuersätze und Aufkommenseffekte

624. *Die duale Einkommensteuer wurde zu Beginn der neunziger Jahre in den nordischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden eingeführt. Dänemark nahm und nimmt dabei eine Sonderstellung insofern ein, als eine duale Einkommensbesteuerung nur in Ansätzen verwirklicht wurde; die in Dänemark geltenden steuerlichen Regelungen werden deshalb im Folgenden ausgeklammert. Für die übrigen drei Länder zeigt Tabelle 63 die tariflichen Steuersätze für Arbeits- und Kapitaleinkommen sowie die Körperschaftsteuersätze unmittelbar vor und nach den Reformen sowie für das Jahr 2003.*

Mit der Abkoppelung vom progressiven Steuersystem, das nur noch für Arbeitseinkommen gilt, konnten die Steuersätze für Gewinne von Personenunternehmen und für private Kapitaleinkommen dem Körperschaftsteuersatz angeglichen und auf ein einheitliches Niveau zwischen 25 vH und 30 vH gesenkt werden. Im Hinblick auf Unternehmensgewinne und private Kapitaleinkommen bedeutete dies in etwa eine Halbierung der ursprünglichen Steuersätze. Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Anpassungen zählen die Steuersätze nach wie vor zu den niedrigsten innerhalb der Europäischen Union und der OECD. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den nordischen Staaten weder die Gewinne noch das Vermögen von Unternehmen – abgesehen von einer Grundsteuer – einer zusätzlichen Belastung unterliegen.

625. *Die tariflichen Entlastungen wurden durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen finanziert. Im Hinblick auf private Kapitaleinkommen wurde eine generelle Steuerpflicht von Veräußerungsgewinnen eingeführt. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wurden im Grundsatz sämtliche Ausnahmetatbestände wie die vormals großzügig bemessenen Möglichkeiten zur Bildung steuerfreier Rücklagen und zur Vornahme von Sonderabschreibungen gestrichen; außerdem wurden die Ansatz- und Bewertungsvorschriften in starkem Maße normiert und aus Vereinfachungsgründen pauschaliert. So erfolgt die Verrechnung der Abschreibungen entweder nur noch nach der linearen Methode oder nach der Pool-Methode, die verschiedene Wirtschaftsgüter in Klassen zusammenfasst und die gesamten Anschaffungskosten jeweils um einen einheitlichen, konstanten Prozentsatz mindert. Ferner wurden die Voraussetzungen für die Bildung von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten deutlich verschärft; bestimmte künftige Lasten können überhaupt nicht mehr durch Rückstellungen antizipiert werden. Tatsächlich ist das Aufkommen aus den Unternehmenssteuern durch die Politik der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Tarifreduzierung in den nordischen Staaten deutlich angestiegen – wobei nicht auszuschließen ist, dass dafür auch andere Ursachen in Frage kommen. Jedenfalls hat der Anteil der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen beziehungsweise in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zwischen 1990 und 2000 in Finnland von 4,7 vH auf 11,8 vH (von 2,1 vH auf 5,5 vH) zugenommen, in Norwegen von 9,0 vH auf 15,2 vH (von*

Tabelle 63

Duale Einkommensteuer in nordischen Staaten: Tarifliche Steuersätze

		Steuersätze auf		Körperschaftsteuersätze
		Arbeitseinkommen	Kapitaleinkommen	
		von ... bis ... vH		vH
Finnland	Vor der Reform 1993	25 - 56	25 - 56	37
	Nach der Reform 1993	25 - 56	25	25
	Ab 2003	29 - 52	29	29
Norwegen	Vor der Reform 1992	26,5 - 50	26,5 - 50	50,8
	Nach der Reform 1992	28 - 41,7	28	28
	Ab 2003	28 - 55,3	28	28
Schweden	Vor der Reform 1991	36 - 72	36 - 72	52
	Nach der Reform 1991	31 - 51	30	30
	Ab 2003	31 - 56	30	28

3,8 vH auf 6,1 vH) und in Schweden von 3,1 vH auf 7,5 vH (von 1,7 vH auf 4,1 vH). Im Vergleich dazu haben sich die entsprechenden Relationen in Deutschland im selben Zeitraum auf niedrigerem Niveau nahezu nicht verändert. Der Anteil der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen blieb unverändert bei 4,8 vH; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist der Wert zwischen 1990 und 2000 nur leicht von 1,7 vH auf 1,8 vH gestiegen.

Die steuerliche Belastung des Arbeitseinkommens hat sich durch die Einführung der dualen Einkommensteuer nicht erhöht. Das mit der umfassenderen Besteuerung der Unternehmensgewinne und der privaten Kapitaleinkommen verbundene Mehraufkommen führte in Norwegen und Schweden sogar zu einer Entlastung des Arbeitseinkommens, indem vor allem die Spitzensteuersätze spürbar reduziert wurden. Allerdings entstanden zwischen den Spitzensteuersätzen für Arbeitseinkommen und den Steuersätzen für Kapitaleinkommen beträchtliche Spreizungen, die gerade bei personenbezogenen, mittelständischen Unternehmen zu erheblichen Abgrenzungsproblemen zwischen beiden Einkunftsarten führen. Derartig ausgeprägte Tarifspreizungen stellen die Achillesferse der dualen Einkommensteuer dar.

Besteuerung nationaler und grenzüberschreitender Investitionen

626. *Das theoretische Leitbild der dualen Einkommensteuer ist in den nordischen Staaten nicht vollständig verwirklicht. In allen drei Staaten erfolgt die Besteuerung von Personenunternehmen nach dem Mitunternehmerkonzept. Im Hinblick auf Investitionen in nationalen Kapitalgesellschaften ist eine weitgehend rechtsform- und finanzierungsneutrale Besteuerung nur in Norwegen gewährleistet. Dort wird die Doppelbesteuerung von Dividenden durch ein Vollanrechnungsverfahren vermieden; zur Vermeidung der Doppelbesteuerung offener Rücklagen und stiller Reserven im Fall einer Anteilsveräußerung werden auf Ebene der Kapitalgeber die Anteilswerte nach Maßgabe der Entwicklung der offenen Rücklagen der Kapitalgesellschaft fortgeschrieben. In Finnland kommt zwar ebenfalls ein Vollanrechnungsverfahren zur Anwendung, im Gegensatz zu laufenden Ausschüttungen sind aber Gewinne aus Anteilsveräußerungen sowohl bei einkommen- als auch bei körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgebern in voller Höhe steuerpflichtig. Eine Ermäßigung besteht lediglich insofern, als der steuerpflichtige Veräußerungsgewinn auf die Hälfte des Veräußerungspreises vermindert wird, sofern die Anteile mindestens zehn Jahre gehalten wurden. Bei dem derzeitigen Steuersatz von 29 vH entspricht dies immer noch einer nominalen Belastung des Veräußerungspreises von 14,5 vH. Schweden hat auch nach Einführung der dualen Einkommensteuer ein klassisches Körperschaftsteuersystem beibehalten, womit es zu einer ungemilderten Doppelbesteuerung von Ausschüttungen kommt. Zur Vermeidung von Kaskadeneffekten sind Dividenden lediglich im körperschaftsteuerlichen Sektor ab einer Beteiligungsquote von 25 vH freigestellt. Veräußerungsgewinne sind unabhängig vom steuerlichen Status des Kapitalgebers – also auch bei Kapitalgesellschaften – ohne jede Ermäßigung steuerpflichtig. Hinsichtlich der Unternehmensbesteuerung ist Schweden somit am weitesten vom Ideal der dualen Einkommensteuer entfernt. Weitere Abweichungen von diesem Leitbild zeigen sich auch bei der Höhe der jeweiligen Steuersätze (Tabelle 63). Anders als in Finnland und Norwegen stimmen weder der Steuersatz für Kapitaleinkommen mit dem Eingangssteuersatz für Arbeitseinkommen noch einer dieser beiden Steuersätze mit dem Satz der Körperschaftsteuer überein.*

627. *Zwischen der Besteuerung nationaler und grenzüberschreitender Investitionen bestehen gravierende Abweichungen. Lediglich in Schweden besteht insoweit Regelgleichheit, als neben Ausschüttungen infolge des klassischen Systems auch Veräußerungsgewinne ungemildert und somit doppelt besteuert werden. Dagegen sind in Finnland und in Norwegen die körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahren auf nationale Sachverhalte begrenzt, so dass sich in Bezug auf Auslandsdividenden eine Doppelbesteuerung ergibt. Norwegen sieht zudem bei Auslandsbeteiligungen von einer Fortschreibung der Anteilswerte auf Ebene der Kapitalgeber ab, weshalb Gewinne aus der Veräußerung von Auslandsbeteiligungen im Gegensatz zu jenen aus Inlandsbeteiligungen ungemildert steuerpflichtig sind.*

Die Nichtgewährung einer Anrechnung über die Grenze ist unter Aufkommensgesichtspunkten verständlich, und eine grenzüberschreitende Fortschreibung von Anteilswerten scheitert im Regelfall an unüberwindbaren Informationsproblemen. Allerdings verstößt die damit verbundene Benachteiligung von Auslandsinvestitionen offensichtlich gegen die EU-rechtlichen Diskriminierungsverbote der Niederlassungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit. Im Zeitpunkt der Einführung der dualen Einkommensteuer in den nordischen Staaten kam dem EU-Recht noch keine große Bedeutung zu. Mit dem EU-Beitritt von Finnland und Schweden im Jahr 1995 hat sich diese Situation grundlegend geändert. Entsprechendes gilt für Norwegen, das als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums die EU-rechtlichen Grundfreiheiten ebenfalls zu beachten hat. Im Hinblick auf die Regelungen in Finnland ist seit September 2002 ein Vorabentscheidungsverfahren über die EU-Rechtskonformität des Anrechnungsverfahrens vor dem EuGH (Rs. C-319/02, Manninen) anhängig; auch in Norwegen werden europarechtliche Bedenken ernst genommen. In beiden Ländern soll das Anrechnungsverfahren abgeschafft werden. In Norwegen steht darüber hinaus die auf das Inland begrenzte Buchwertfortschreibung bei Anteilsveräußerungen in der Kritik. Derzeit ist noch offen, welches Körperschaftsteuersystem an die Stelle des Anrechnungsverfahrens rückt. Eine finnische Expertengruppe hat sich für das klassische System ausgesprochen, da die De-facto-Freistellung insbesondere hoher Dividenden von der Einkommensteuer als Begünstigung angesehen wird. Sollte sich jedoch nicht das dem Anrechnungsverfahren äquivalente Dividendenfreistellungsverfahren durchsetzen, ergeben sich vergleichbar zur Situation in Deutschland im Jahr 2001 gravierende Rückwirkungen

auf die nationale Unternehmensbesteuerung, welche zudem die Neutralitätseigenschaften und die Systematik der dualen Einkommensteuer in erheblichem Maße beeinträchtigen.

Abgrenzung zwischen Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen bei personenbezogenen Unternehmen

628. *Die nordischen Staaten sehen bei personenbezogenen Unternehmen mit engen persönlichen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Kapitalgebern eine Zerlegung des Gewinns in Kapital- und in Arbeitseinkommen vor. Eine Gewinnaufteilung erfolgt generell bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Bei Kapitalgesellschaften bereitet eine generelle Gewinnaufteilung indes Schwierigkeiten, wenn auch Kapitalgeber mit reinen Anlageninteressen beteiligt sind. Es bedarf daher Kriterien zur Abgrenzung der betreffenden Kapitalgesellschaften. In Norwegen und Schweden werden nur Kapitalgesellschaften mit beherrschenden, aktiv tätigen Kapitalgebern in die Gewinnzerlegung einbezogen. Bei Letzteren handelt es sich um Kapitalgeber, die eine Mindestbeteiligung halten – in Norwegen beispielsweise zwei Drittel der Anteile – und aufgrund ihres persönlichen Einsatzes wesentlich zum Gesamterfolg beitragen. Auch wenn diese Kriterien konsequent erscheinen, ergeben sich doch zahlreiche Abgrenzungsfragen. Zudem kann das Kriterium der Mindestbeteiligung durch die Aufnahme weiterer Gesellschafter leicht umgangen und somit eine Gewinnaufteilung vermieden werden. Finnland hat deshalb eine pragmatischere und leichter administrierbare Vorgehensweise gewählt, indem eine Gewinnaufteilung generell bei nicht börsennotierten Kapitalgesellschaften vorgenommen wird. Hiervon sind allerdings dann auch Gesellschafter mit reinen Kapitalbeteiligungen betroffen.*

629. *Unter den nordischen Staaten sieht derzeit nur Norwegen eine unmittelbare Zurechnung des anteiligen Arbeitseinkommens auf die Gesellschafter von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften vor. Diese eng mit der Idee der Teilhabersteuer verknüpfte Vorgehensweise ist allerdings bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften problematisch, da im Thesaurierungsfall beim Kapitalgeber der Zeitpunkt der Steuerbelastung vor dem Einkommens- beziehungsweise Gewinnzufluss liegt. Die damit verbundenen Liquiditätsprobleme berechtigen den Kapitalgeber, einen entsprechenden Ausgleichsanspruch gegen die Gesellschaft geltend zu machen. In Finnland und Schweden erfolgt aus diesen Gründen eine Besteuerung des den Kapitalgebern zugerechneten Arbeitseinkommens erst im Zeitpunkt der Ausschüttung, indem die Dividende nur in Höhe der kalkulatorischen Verzinsung des Anteils des Kapitalgebers am Nettovermögen der Kapitalgesellschaft als Kapitaleinkommen besteuert wird. Der darüber hinausgehende Teil der Dividende unterliegt als Arbeitseinkommen der progressiven Besteuerung. Diese Vorgehensweise diskriminiert jedoch Kapitalgeber von Personenunternehmen, bei denen die Steuerbelastung auf Arbeitseinkommen stets im Zeitpunkt der Gewinnrealisierung entsteht, gegenüber Kapitalgebern von Kapitalgesellschaften, wenn Gewinne thesauriert werden. Zur Wahrung von Rechtsformneutralität der Besteuerung ist es deshalb in Schweden Kapitalgebern von Personenunternehmen möglich, nicht entnommene Gewinne dem Körperschaftsteuersatz zu unterwerfen. In diesem Fall kann die progressive Besteuerung des anteiligen Arbeitseinkommens bis auf den Zeitpunkt der Entnahme verschoben werden.*

630. *Eine Gewinnaufteilung, die an das Unternehmensvermögen anknüpft, bereitet bei Kapitalgesellschaften in administrativer Hinsicht regelmäßig Probleme. Dies gilt vor allem bei im Ausland ansässigen Kapitalgesellschaften, da die erforderlichen Informationen über das Vermögen nicht immer beschafft werden können. Im Rahmen aktueller Reformüberlegungen ist in Norwegen vorgesehen, den anteiligen Wert des Nettovermögens an der Kapitalgesellschaft nicht mehr unmittelbar, sondern mittelbar über eine Fortschreibung der Anteilswerte des Kapitalgebers zu bestimmen. Durch die Anknüpfung an Anteilswerte soll es auch zu einer verbesserten Annäherung an den tatsächlichen Unternehmenswert kommen, da sich in den Marktpreisen der Anteilswerte auch immaterielle Werte widerspiegeln, die aufgrund von Bilanzierungsverboten – insbesondere für immaterielle Wirtschaftsgüter und einen originären Geschäftswert – keinen Einfluss auf das bilanzielle Nettovermögen haben. Der Besteuerung als Arbeitseinkommen sollen Dividenden unterliegen, die einen aus der Fortschreibung des Anteilswerts ermittelten Aufstockungsbetrag übersteigen. Als Arbeitseinkommen werden darüber hinaus Gewinne aus Anteilsveräußerungen erfasst, sofern der Veräußerungspreis die Anschaffungskosten zuzüglich des Aufstockungsbetrags übersteigt. Der Aufstockungsbetrag entspricht dem Produkt aus den Anschaffungskosten der Anteile und einer aus der Rendite von Staatsanleihen abgeleiteten Nettoverzinsung. Zwischenzeitlich vereinnahmte Dividenden sind hiervon abzuziehen. Liegen die Dividenden einer Periode unter der Verzinsung des Anteilswerts, wird der verbleibende Teil den Anschaffungskosten der Anteile zugeschlagen und erhöht die Fortschreibungsbasis der Folgeperiode. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass das steuerpflichtige Arbeitseinkommen nicht unter Anrechnung der körperschaftsteuerlichen Vorbelastung der progressiven Besteuerung unterliegen, sondern ohne Anrechnung der Körperschaftsteuer dem Steuersatz für Kapitaleinkommen unterworfen werden soll. Im Hinblick auf die Besteuerung des Arbeitseinkommens gilt somit das klassische System, woraus bei den derzeitigen Steuersätzen eine Gesamtsteuerbelastung von 48,16 vH resultiert (28 vH Körperschaftsteuer zuzüglich (Kapital-)Einkommensteuer von 20,16 vH, die sich bei Anwendung von 28 vH Kapitaleinkommensteuer auf einen Gewinn nach Körperschaftsteuer von 72 = 100 – 28 ergibt). Auf dieses Niveau soll der Spitzensteuersatz für Arbeitseinkommen von derzeit 55,3 vH gesenkt werden, um Belastungsgleichheit herzustellen. Schließlich ist aus Gründen der Rechtsformneutralität analog zur Vorgehensweise in Schweden geplant,*

Kapitalgebern von Personenunternehmen ein Wahlrecht einzuräumen, nicht entnommene Gewinne dem Körperschaftsteuersatz zu unterwerfen.

Verlustverrechnung und Berücksichtigung persönlicher Entlastungen

631. *In Finnland und in Schweden werden Kapital- und Arbeitseinkommen getrennt besteuert. Ein Verlustausgleich zwischen beiden Einkommensarten ist dennoch möglich, indem für negatives Kapitaleinkommen eine Steuergutschrift in Höhe des Produkts des Steuersatzes für Kapitaleinkommen und des Verlusts gewährt wird, die mit der Steuerschuld auf das Arbeitseinkommen verrechenbar ist. Nicht genutzte Steuergutschriften können analog zu Verlusten in künftige Jahre vorgetragen werden. Infolge der getrennten Veranlagung kann der Grundfreibetrag aber nur vom Arbeitseinkommen abgezogen werden. Hintergrund dieser Regelung in den nordischen Staaten sind die unterschiedlichen Erhebungsformen der Kapitaleinkommensteuer. So erhebt Finnland auf Zinseinnahmen privater Haushalte in Höhe des Satzes der Kapitaleinkommensteuer eine Abgeltungssteuer. Der damit verbundene Vereinfachungseffekt würde entfallen, sofern die Einnahmen anschließend noch um einen Grundfreibetrag gemindert werden könnten.*

632. *Die Vorgehensweise in den nordischen Staaten, die zu Beginn der neunziger Jahre eine duale Einkommensteuer eingeführt haben, zeigt, dass deren Leitbild nur bedingt verwirklicht ist. Die Umsetzung steuerpolitischer Ideale ist nun einmal nicht ganz einfach. Norwegen kommt diesem Ideal derzeit am nächsten. Allerdings ist das Leitbild der dualen Einkommensteuer nur im Hinblick auf nationale Sachverhalte umgesetzt. Eine Ausweitung auf grenzüberschreitende Sachverhalte, die aufgrund der EU-rechtlichen Diskriminierungsverbote erforderlich ist, stellt die Gesetzgeber der nordischen Staaten im Rahmen laufender Steuerreformvorhaben vor vergleichbare Herausforderungen wie den deutschen Gesetzgeber.*

Anhang: Tabellenteil zu Kapitalkosten und effektiven Steuerbelastungen 2003

Dieser Anhang enthält die Tabellen mit den ausführlichen Angaben zu Kapitalkosten und effektiven Steuerbelastungen zum Rechtsstand 1. Januar 2003, auf die in den Ziffern 518 ff. Bezug genommen wurde. Der Aufbau dieser Tabellen folgt dem im Jahresgutachten 2001 (Ziffern 527 ff.). Die veränderten Steuerbelastungen im Jahr 2003 gegenüber dem Jahr 2001 zeigen sich beim Vergleich der hier angegebenen mit den im Jahresgutachten 2001 präsentierten Tabellen, auf die jeweils in den Fußnoten verwiesen wird.

Tabelle 64

Steuerbelastungen auf Unternehmensebene in ausgewählten europäischen Ländern für das Jahr 2003[1)]

vH

	Tarifbelastung	Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	Effektive Grenzsteuerbelastung (EMTR)	Kapitalkosten
Deutschland	40,7	37,2	31,1	7,3
Frankreich	35,4	34,9	34,1	7,6
Vereinigtes Königreich	30,0	29,1	27,5	6,9
Irland	12,5	13,0	14,1	5,8
Italien	38,3	32,4	21,4	6,4
Niederlande	34,5	32,4	28,5	7,0
Schweden	28,0	23,3	17,0	6,0
Spanien	35,0	32,0	26,1	6,8
Durchschnitt ohne Deutschland (ungewichtet)	30,5	28,1	24,1	6,6

1) Rechtsstand Ausland: Januar 2003. Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für das Jahr 2001 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 78.

Tabelle 65

Effektive Steuerbelastungen bei Investitionen deutscher Kapitalgesellschaften im Ausland (Outbound-Investitionen) für das Jahr 2003[1)]

- Unternehmensebene -

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[2)] (ungewichtet)
	finanzierung			
Frankreich				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	34,2	36,1	39,5	36,7
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	35,8	36,5	37,9	36,7
Vereinigtes Königreich				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	25,7	27,9	36,5	30,4
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	29,5	30,2	33,4	31,1
Irland				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	4,3	7,3	33,7	17,4
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	11,7	12,4	21,6	15,2
Italien				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	22,6	25,2	27,6	25,2
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	33,5	34,2	34,9	34,2
Niederlande				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	28,4	30,6	35,3	31,5
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	33,2	33,9	35,6	34,3
Schweden				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	12,9	15,8	30,6	20,6
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	23,3	24,0	28,6	25,3
Spanien				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	26,2	28,5	33,1	29,4
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	32,9	33,6	35,1	33,9
Durchschnitt (ungewichtet)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	22,1	24,5	33,8	27,3
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	28,6	29,3	32,4	30,1
Nachrichtlich:	Durchschnitt bei nationaler Geschäftstätigkeit			
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	41,8	41,8	- 9,2	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	41,1	41,1	29,2	37,2

1) Bei ausländischer Tochtergesellschaft. Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 79. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 66

Kapitalkosten und effektive Durchschnittssteuerbelastung bei deutschen Investitionen im Ausland (Outbound-Investitionen) für das Jahr 2003 1)2)

- Unternehmensebene und Kapitalgeber, zusammen -

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt (ungewichtet)	Nachrichtlich: Durchschnitt bei nationaler Geschäfts-tätigkeit
	finanzierung				
Nullsteuersatz					
- Kapitalkosten	6,5	6,7	7,6	6,9	7,3
- Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	28,6	29,3	32,4	30,1	37,2
Spitzensteuersatz ohne wesentliche Beteiligung					
- Kapitalkosten	4,0	4,0	4,9	4,3	4,3
- Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	32,5	32,8	35,2	33,5	39,1
Spitzensteuersatz mit wesentlicher Beteiligung					
- Kapitalkosten	4,2	4,4	5,2	4,6	4,6
- Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	33,6	33,9	36,4	34,6	40,1

1) Durchschnitt über die Tochtergesellschaften in den betrachteten Ländern. - 2) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/ 2001/2002/2005 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 80.

Tabelle 67

Effektive Durchschnittssteuerbelastungen bei Investitionen einer US-amerikanischen Kapitalgesellschaft in ausgewählten europäischen Ländern für das Jahr 2003 1)2)

- Unternehmensebene -

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt (ungewichtet)
	finanzierung			
Deutschland	38,8	40,5	39,7	39,7
Frankreich	36,8	38,5	37,2	37,5
Vereinigtes Königreich	31,6	34,1	34,1	33,2
Irland	25,9	34,9	34,9	31,9
Italien	34,6	36,3	34,4	35,1
Niederlande	34,3	36,0	35,1	35,1
Schweden	28,2	32,4	32,4	31,0
Spanien	35,9	39,4	37,1	37,5
Durchschnitt ohne Deutschland (ungewichtet)	32,5	35,9	35,0	34,5

1) Finanzierung von Investitionen in einer Tochtergesellschaft. - 2) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 82.

Tabelle 68

Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen bei Investitionen ausländischer Kapitalgesellschaften in Deutschland (Inbound-Investitionen) für das Jahr 2003 [1)]

- Unternehmensebene -

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[2)] (ungewichtet)
	finanzierung			
Frankreich				
Kapitalkosten	6,5	12,8	8,9	9,4
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	22,5	60,9	43,5	46,6
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	48,9	61,1	53,5	54,5
Vereinigtes Königreich				
Kapitalkosten	7,4	7,4	6,9	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	32,6	32,6	27,8	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	37,7	37,7	36,2	37,2
Irland				
Kapitalkosten	8,1	8,1	5,6	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	38,3	38,3	10,0	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	39,7	39,7	32,1	37,2
Italien				
Kapitalkosten	7,1	7,3	7,7	7,4
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	29,6	31,8	34,8	32,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	37,5	38,1	39,1	38,2
Niederlande				
Kapitalkosten	8,6	8,6	7,3	8,2
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	41,8	41,8	31,3	38,7
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	41,2	41,2	37,3	39,9
Schweden				
Kapitalkosten	7,6	7,6	6,6	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	34,0	34,0	24,4	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	38,1	38,1	35,3	37,2
Spanien				
Kapitalkosten	7,2	7,2	7,3	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	30,8	30,8	31,7	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	37,1	37,1	37,4	37,2

1) Tochtergesellschaften in Deutschland. Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 81. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 69

Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften in Deutschland für das Jahr 2003 auf Unternehmensebene[1)]

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[2)] (ungewichtet)
	finanzierung			
	Immaterielle Wirtschaftsgüter			
Kapitalkosten	7,5	7,5	3,5	6,2
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	33,7	33,7	- 41,6	19,4
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	38,0	38,0	26,1	34,1
	Gebäude			
Kapitalkosten	8,9	8,9	4,8	7,5
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	43,6	43,6	- 3,1	33,6
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	42,0	42,0	30,0	38,0
	Maschinen			
Kapitalkosten	8,4	8,4	4,3	7,0
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	40,1	40,1	- 15,1	28,7
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	40,4	40,4	28,5	36,5
	Finanzanlagen			
Kapitalkosten	9,8	9,8	5,8	8,4
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	48,8	48,8	13,2	40,7
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	44,6	44,6	32,7	40,7
	Vorräte			
Kapitalkosten	8,4	8,4	4,4	7,1
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	40,7	40,7	- 13,2	29,5
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	40,7	40,7	28,8	36,7
	Durchschnitt (ungewichtet)			
Kapitalkosten	8,6	8,6	4,6	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	41,8	41,8	- 9,2	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	41,1	41,1	29,2	37,2

1) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 72. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 70

Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen von Personenunternehmen in Deutschland für das Jahr 2003[1)]

vH

	Kapitalkosten	Effektive Grenzsteuerbelastung (EMTR)	Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)
	Nullsteuersatz		
Selbstfinanzierung	6,2	18,8	18,0
Beteiligungsfinanzierung	6,2	18,8	18,0
Fremdfinanzierung	5,4	7,6	14,9
Durchschnitt[2)] (ungewichtet)	5,9	15,3	16,9
	Spitzensteuersatz		
Selbstfinanzierung	3,8	62,1	34,7
Beteiligungsfinanzierung	3,8	62,1	34,7
Fremdfinanzierung	3,7	61,5	34,6
Durchschnitt[2)] (ungewichtet)	3,8	61,9	34,7

1) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001/2005 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 76. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 71

Kapitalkosten und effektive Steuerbelastungen von Kapitalgesellschaften in Deutschland für das Jahr 2003[1)]

- Unternehmensebene und Kapitalgeber -

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[2)] (ungewichtet)
	finanzierung Durchschnitt (ungewichtet)			
	Nullsteuersatz			
Kapitalkosten	8,6	8,6	4,6	7,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	41,8	41,8	- 9,2	31,1
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	41,1	41,1	29,2	37,2
	Spitzensteuersatz (ohne wesentliche Beteiligung)			
Kapitalkosten	3,0	4,9	5,0	4,3
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	51,5	70,9	71,0	66,4
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	36,1	40,6	40,6	39,1
	Spitzensteuersatz (mit wesentlicher Beteiligung)			
Kapitalkosten	4,2	4,8	4,9	4,6
Grenzsteuerbelastung (EMTR)	65,8	70,2	70,4	69,0
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)	39,2	40,6	40,7	40,1

1) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000/2001/2005 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 73. - 2) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 72

Belastungsunterschiede von Kapitalgesellschaften im Vergleich zu Personenunternehmen in Deutschland für das Jahr 2003[1)]

Prozentpunkte

	Kapitalkosten	Effektive Grenzsteuerbelastung (EMTR)	Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR)
	Nullsteuersatz		
Selbstfinanzierung	+ 2,4	+ 23,0	+ 23,2
Beteiligungsfinanzierung	+ 2,4	+ 23,0	+ 23,2
Fremdfinanzierung	- 0,8	- 16,8	+ 14,4
Durchschnitt[3)] (ungewichtet)	+ 1,3	+ 15,7	+ 20,2
	Spitzensteuersatz[2)]		
Selbstfinanzierung	+ 0,8	- 10,6	+ 1,4
Beteiligungsfinanzierung	+ 1,1	+ 8,8	+ 5,9
Fremdfinanzierung	+ 1,8	+ 9,5	+ 6,0
Durchschnitt[3)] (ungewichtet)	+ 0,5	+ 4,5	+ 4,4

1) Zu den Berechnungen und den Ergebnissen für die Jahre 2000, 2001/2002 und 2005 siehe JG 2001/02 Kasten 7 und Tabelle 77. - 2) Personenunternehmen ohne Anteilsveräußerung; Kapitalgeber bei Kapitalgesellschaften ohne wesentliche Beteiligung. - 3) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

Tabelle 73

Wirkungen der Gemeindewirtschaftssteuer auf die effektiven Steuerbelastungen für das Jahr 2003 bei voller Abzugsfähigkeit (voller Hinzurechnung) von Dauerschuldzinsen

vH

	Selbst-	Beteiligungs-	Fremd-	Durchschnitt[1] (ungewichtet)
	finanzierung			
Ia. Kapitalgesellschaften (Unternehmensebene)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	41,8	41,8	-9,2	31,1
nach Reform	42,5 (42,7)	42,7 (42,7)	-33,2 (7,1)	29,2 (34,3)
Differenz	*0,7 (0,9)*	*0,9 (0,9)*	*-24,0 (16,3)*	*-1,9 (3,2)*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	41,1	41,1	29,2	37,2
nach Reform	42,0 (42,1)	42,1 (42,1)	27,6 (32,4)	37,3 (38,8)
Differenz	*0,9 (1,0)*	*1,0 (1,0)*	*-1,6 (3,2)*	*0,1 (1,6)*
Ib. Kapitalgesellschaften (Unternehmensebene und Kapitalgeber; ohne wesentliche Beteiligung; Spitzensteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	51,5	70,9	71,0	66,4
nach Reform	52,1 (52,2)	71,3 (71,3)	65,3 (75,1)	64,5 (68,7)
Differenz	*0,6 (0,7)*	*0,4 (0,4)*	*-5,7 (4,1)*	*-1,9 (2,3)*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	36,1	40,6	40,6	39,1
nach Reform	36,8 (36,8)	41,3 (41,3)	39,4 (43,0)	39,2 (40,4)
Differenz	*0,7 (0,7)*	*0,7 (0,7)*	*-1,2 (2,4)*	*0,1 (1,3)*
IIa. Personenunternehmen (Nullsteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	18,8	18,8	7,6	15,3
nach Reform	15,0 (15,0)	15,0 (15,0)	-4,7 (15,0)	9,3 (15,0)
Differenz	*-3,8 (-3,8)*	*-3,8 (-3,8)*	*-12,3 (7,4)*	*-6,0 (-0,3)*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	18,0	18,0	14,9	16,9
nach Reform	14,1 (14,1)	14,1 (14,1)	9,3 (14,1)	12,5 (14,1)
Differenz	*-3,9 (-3,9)*	*-3,9 (-3,9)*	*-5,6 (-0,8)*	*-4,4 (-2,8)*
IIb. Personenunternehmen (Spitzensteuersatz)				
Grenzsteuerbelastung (EMTR)				
vor Reform	62,1	62,1	61,5	61,9
nach Reform	62,2 (62,2)	62,2 (62,2)	60,9 (62,2)	61,8 (62,2)
Differenz	*0,1 (0,1)*	*0,1 (0,1)*	*-0,6 (0,7)*	*-0,1 (0,3)*
Durchschnittssteuerbelastung (EATR)				
vor Reform	34,7	34,7	34,6	34,7
nach Reform	34,8 (34,8)	34,8 (34,8)	34,5 (34,8)	34,7 (34,8)
Differenz	*0,1 (0,1)*	*0,1 (0,1)*	*-0,1 (0,2)*	*0,0 (0,1)*

1) Die effektiven Grenzsteuerbelastungen bei den ungewichteten Durchschnitten werden über die durchschnittlichen Kapitalkosten und nicht als Durchschnitt der einzelnen effektiven Grenzsteuerbelastungen berechnet (JG 2001/02 Ziffer 529).

II. Arbeitsmarkt: Chancen für neue Arbeitsplätze verantwortungsvoll wahrnehmen

Das Wichtigste in Kürze

(1) Die Tarifvertragsparteien sollten auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschwenken und bei der Tariflohnentwicklung den Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen.

(2) Die qualifikatorische Lohnstruktur sollte insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit weiter gespreizt werden.

(3) Das Tarifvertragsrecht ist zu flexibilisieren.

(4) Das Kündigungsschutzrecht sollte modifiziert und erweitert werden. Dazu gehören die Einschränkungen der Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen und eine weitere Flexibilisierung durch Optionen bei Abdingung des gesetzlichen Kündigungsschutzes.

(5) Beim Arbeitslosengeld I sollten die Anreize zu einer zügigeren Arbeitsaufnahme verstärkt werden, indem diese Leistung zwar für die erste Phase der Arbeitslosigkeit angehoben wird, dann aber mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt.

(6) Die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten teilweise unternehmensspezifisch ausgestaltet werden und zwar in Anlehnung an die Nettokosten, die betriebsbedingt entlassene Arbeitnehmer des betreffenden Unternehmens bei der Arbeitslosenversicherung verursachen.

(7) Der Sachverständigenrat erneuert seinen Vorschlag einer grundlegenden Reform der Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II, damit mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich geschaffen wird. Von der Einführung einer staatlich festgelegten Lohnuntergrenze im Rahmen der Zumutbarkeitsregelung sollte abgesehen werden.

633. In Deutschland zeigen sich erste Auflösungserscheinungen des Reformstaus auf dem Arbeitsmarkt, wenn auch nicht gerade in Form des vielfach eingeforderten Rucks, der durch Deutschland gehen solle, und bei weitem nicht ohne teilweise erbitterte Widerstände. Die Erkenntnis, dass sich gerade auf dem Arbeitsmarkt viel ändern muss, beginnt, sich angesichts der erschreckend hohen und persistenten Arbeitslosigkeit in Taten umzusetzen.

Adressaten der Vorschläge, die der Sachverständigenrat zur Diskussion stellt, sind vor allem die Akteure der Wirtschaftspolitik, im vorliegenden Kontext die Tarifvertragsparteien und der Gesetzgeber. Wenn es um die Schaffung der dringend benötigten neuen, wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze geht, nehmen die Tarifvertragsparteien die Führungsrolle ein. Richtig ist: Selbst eine moderate Lohnpolitik vermag die Arbeitslosigkeit nicht allein zu beseitigen, und nicht für jede Fehlentwicklung auf dem Arbeitsmarkt können die Tarifvertragsparteien verantwortlich gemacht werden. Ebenso richtig ist jedoch: Der Beitrag der Lohnpolitik zur Behebung der Misere auf dem Arbeitsmarkt ist unverzichtbar, mit Hilfe eines beschäftigungsfreundlichen Kurses muss die Lohnpolitik den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt, den Arbeitslosen, Beschäftigungschancen eröffnen. Schon gar nicht dürfen die Tarifvertragsparteien der Versuchung erliegen, die Folgen lohnpolitischen Fehlverhaltens auf den Staat abwälzen zu wollen, der gefälligst für eine befriedigende Ausgestaltung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik Sorge zu tragen habe. Die staatliche Wirtschaftspolitik sollte sich diesen Schuh erst gar nicht anziehen, sondern die Verantwortung der Tarifvertragsparteien klar herausstellen und sich der Verwirklichung beschäftigungsfreundlicher Rahmenbedingungen widmen, damit hat sie alle Hände voll zu tun. In der Tat hat die Bundesregierung zielführende Reformen auf den Weg gebracht, wie beispielsweise die Änderungen des Leistungsrechts beim Arbeitslosengeld und die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in etwa auf dem Niveau der Sozialhilfe, Schritte mithin, welche angesichts geharnischter Widerstände einigen Mut erfordern. Weitere notwendige Reformmaßnahmen, die vom Sachverständigenrat in früheren Gutachten vorgeschlagen wurden und in diesem Gutachten ergänzt werden, harren allerdings nach wie vor darauf, in Angriff genommen zu werden.

1. Die Verantwortung der Tarifvertragsparteien: Auf einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschwenken

634. Die Lohnpolitik steht auch in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Angesichts der bedrückenden Arbeitslosigkeit muss sie einen beschäftigungsfreundlichen Kurs einschlagen und ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze leisten. Gewiss: Die Lohnpolitik ist nicht allein verantwortlich für die Misere auf dem Arbeitsmarkt, und mit Lohnzurückhaltung allein lässt sich die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen. Aber: Wenn es um wirkungsvolle Maßnahmen für mehr Beschäftigung geht, dann nehmen die Tarifvertragsparteien die Führungsrolle ein; diese Herausforderung anzunehmen, daran führt kein Weg vorbei. Es nur der staatlichen Wirtschaftspolitik zu überlassen, beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen zu setzen, verkennt die Verantwortung der Lohnpolitik. Erst recht ist der Staat kein Reparaturbetrieb lohnpolitischen Fehlverhaltens.

Es geht allerdings nicht allein um ein beschäftigungsfreundliches Lohnniveau, sondern zudem um eine flexiblere Lohnstruktur vor allem im Hinblick auf unterschiedliche Entwicklungen der Arbeitsproduktivitäten, beispielsweise in Bezug auf Qualifikationen und Regionen. Die Wirksamkeit sowohl der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Maßnahmen der Bundesregierung, wie etwa die Reform der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Ziffern 231 ff.), als auch darüber hinaus gehender Vorschläge zur Gewährleistung genügend starker Anreize zur Arbeitsaufnahme im Bereich gering qualifizierter Arbeit – bei hinreichendem Basiseinkommen für

Arbeitswillige – setzt eine qualifikatorische Lohnstruktur voraus, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich fördert, und zwar außerhalb des Bereichs der Schattenwirtschaft.

Bei Arbeitslosigkeit den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen

635. Zur Beantwortung der Frage, ob die auf sektoraler oder einzelwirtschaftlicher Ebene vorgenommenen Lohnabschlüsse in einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive das erforderliche Prädikat „beschäftigungsfreundlich“ verdienen, hat der Sachverständigenrat ein Beurteilungskriterium entwickelt. Als Prüfstein dient der lohnpolitische Verteilungsspielraum, verbunden mit der Forderung, diesen angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht voll auszuschöpfen. Dabei sind einige Aspekte zu klären oder zu präzisieren.

Zunächst wird diskutiert, nach welchen Kriterien sich der Verteilungsspielraum in realer Betrachtungsweise bemisst. In diesem Zusammenhang steht insbesondere die Rolle der Grenzproduktivität der Arbeit im Verhältnis zu den realen Lohnkosten im Mittelpunkt, wobei zusätzlich die Bereinigung des Produktivitätsfortschritts um Beschäftigungsschwankungen zu erörtern ist. Anschließend wird dargelegt, warum dieser reale Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft, sondern ein Abschlag vorgenommen werden sollte, um seitens der Lohnpolitik einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu leisten. Danach erfolgt die Betrachtung in nominalen Größen, weil die Tarifvertragsparteien unmittelbar über nominale und nicht über reale Tariflöhne verhandeln. Sodann widmen sich die Ausführungen einigen kritischen Einwänden gegen diese lohnpolitische Konzeption, wobei auch die in der Öffentlichkeit häufig verwendete Lohnstückkostenentwicklung als Kriterium einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik auf den Prüfstand gestellt wird. Schließlich ist zu erläutern, wieso sich trotz sektoral differenzierter Tariflohnabschlüsse die für die gesamtwirtschaftliche Ebene angelegte Konzeption des Sachverständigenrates gleichwohl als Orientierungshilfe zur Beurteilung des Kurses der Lohnpolitik eignet.

636. Ausgangspunkt der Überlegungen zur Bemessung des Verteilungsspielraums bildet zunächst das aus der Arbeitsmarktökonomik geläufige Ergebnis, dass unter einer Reihe von vereinfachenden Annahmen die Arbeitsnachfrage der Unternehmen gleich bleibt, solange sich die realen Arbeitskosten im Ausmaß der Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität verändern.

Die genannte Produktivitätsregel gilt in jedem Fall für eine Wettbewerbssituation, die durch vollständige Konkurrenz auf den Absatzmärkten und Beschaffungsmärkten der Unternehmen gekennzeichnet ist, aber ebenso für monopolistisch geprägte Marktverhältnisse, sofern sich diese in dem Betrachtungszeitraum, welcher der Beurteilung der Lohnpolitik zugrunde liegt, nicht oder nur unwesentlich ändern (Kasten 15, Seiten 364 ff.). Unternehmen fragen zusätzliche Arbeit nur nach, solange die realen Arbeitskosten noch unterhalb des zusätzlich erzielten Produktionsergebnisses, der Grenzproduktivität der Arbeit, liegen, wobei in der Regel diese Zunahme der Produktion mit steigendem Arbeitseinsatz sinkt, weil zusätzlich eingesetzte Arbeitskräfte und Arbeitsstunden eine immer geringere Produktivität aufweisen (abnehmendes Grenzprodukt). Entsprechen sich mit zunehmender Beschäftigung dann schließlich reale Lohnkosten und Grenzproduktivität, bleibt die Arbeitsnachfrage konstant. Wenn aber die realen Lohnkosten die Grenzproduktivität der Arbeit überschreiten, der zusätzliche Arbeitseinsatz also Verluste einfährt, erfolgt ein Abbau der Beschäftigung. Daher ist die Kenntnis der Grenzproduktivität so wichtig.

Die Arbeitsnachfrage der Unternehmen verringert sich auch, wenn auf den Gütermärkten zunehmende Monopolisierungstendenzen zu beobachten sind oder auf dem Arbeitsmarkt die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte nur bei steigenden Stundenlohnsätzen bewerkstelligt werden kann. Solche Entwicklungen mögen mittelfristig auf einigen Märkten durchaus der Realität entsprechen, aber es ist unwahrscheinlich, dass sie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, für die das Konzept als Prüfmaßstab dienen soll, binnen kurzem in beachtlichem Ausmaß auftreten. Bleiben demnach innerhalb eines Zeitraums einiger weniger Jahre die Wettbewerbsverhältnisse in etwa gleich, dann liefert die in Veränderungsraten formulierte Produktivitätsregel brauchbare Näherungswerte.

637. Etwas aufwändiger stellen sich die genaue Definition des Begriffs „Arbeitsproduktivität“ und ihre Messung dar, also des Produktionsergebnisses je eingesetzter Arbeitseinheit. Zwei Aspekte bedürfen einer Präzisierung:

- Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei dem hier relevanten Produktivitätsbegriff um die zusätzliche Produktionsmenge, wenn genau eine Einheit Arbeit, also ein Beschäftigter oder eine Arbeitsstunde, mehr im Produktionsprozess eingesetzt wird („Grenzproduktivität der Arbeit“). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist sie allerdings kaum beobachtbar und wird in keiner Statistik ausgewiesen. Häufig behilft man sich deshalb mit der Durchschnittsproduktivität der Arbeit, mithin dem durchschnittlich erzielten Produktionsergebnis je eingesetzter Arbeitseinheit. Das muss im Einzelfall auch gar nicht so falsch sein: Zwar liegt das Niveau der Grenzproduktivität unterhalb des Niveaus der Durchschnittsproduktivität, aber die Veränderungsraten beider Produktivitäten entsprechen sich, solange die Produktionstechnik unverändert bleibt. Da Veränderungsraten die Grundlage der Produktivitätsregel bilden, stellt in erster Annäherung und für die kurze Frist die zeitliche Entwicklung der Durchschnittsproduktivität eine Daumenregel dar, jedoch ist für längerfristige oder differenziertere Analysen eine Schätzung der Grenzproduktivität auf der Grundlage der Durchschnittsproduktivität und produktionstechnischer Parameter geboten.
- Welche Definition der Arbeitsproduktivität auch gewählt wird, stets muss zur Bestimmung des Verteilungsspielraums der Anteil herausgerechnet werden, der lediglich aufgrund einer Freisetzung von Arbeit („Entlassungsproduktivität“) zustande kommt. Dass ohne eine solche Korrektur die Lohnpolitik Irrwege

beschreitet, liegt auf der Hand, weil sich dann jede noch so überzogene Lohnpolitik quasi im Nachhinein rechtfertigt: Denn sie führt zu einem geringeren Arbeitseinsatz und damit schon allein deshalb zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität, das heißt, der vermeintlich produktivitätsorientierte Kurs der Lohnpolitik bewahrheitet sich letztlich von selbst.

Für die deshalb vorzunehmende Korrektur bieten sich mehrere Möglichkeiten an. Die beschäftigungsneutrale Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität kann mit Hilfe produktionstheoretischer Überlegungen geschätzt werden, oder sie wird durch die trendmäßige Entwicklung des Produktivitätsfortschritts approximiert, wobei der Stützzeitraum der Trendberechnung geeigneterweise mindestens einen Konjunkturzyklus umfassen sollte. Auf der Basis der ersten Methode errechnet sich für das Jahr 2003 auf gesamtwirtschaftlicher Ebene immerhin eine um 0,47 Prozentpunkte niedrigere bereinigte Fortschrittsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität (Tabelle 74, Spalten (1) und (3)). Dies stellt keine vernachlässigbare Größe dar und verdeutlicht nochmals die Notwendigkeit dieser Korrektur.

Tabelle 74

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Ergebnisse

Jahr	Durchschnitts-produktivität der Arbeit (unbereinigt)	Grenzproduktivität der Arbeit, beschäftigungs-bereinigt bei konstanter Lohnquote	Durchschnitts-produktivität der Arbeit, beschäftigungs-bereinigt (1) + (6) * (1-(7)/100)	Grenzproduktivität der Arbeit, beschäftigungs-bereinigt (7Jahre) (3) + (9)	Reale Tariflöhne je Stunde (10) - (12)	„Verteilungs-spielraum“ (+) nicht ausgeschöpft (-) überzogen (4) - (5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Prozentpunkte
1992	+ 2,72	+ 2,58	+ 2,58	.	.	.
1993	+ 1,58	+ 0,78	+ 0,79	.	+ 3,86	.
1994	+ 2,59	+ 2,52	+ 2,52	.	+ 0,88	.
1995	+ 2,54	+ 2,30	+ 2,29	.	+ 2,85	.
1996	+ 2,28	+ 1,83	+ 1,81	.	+ 1,64	.
1997	+ 2,01	+ 1,82	+ 1,81	.	+ 0,79	.
1998	+ 1,31	+ 1,51	+ 1,52	+ 1,11	+ 0,84	+ 0,27
1999	+ 1,49	+ 1,66	+ 1,67	+ 1,09	+ 2,35	- 1,26
2000	+ 2,16	+ 2,37	+ 2,38	+ 1,91	+ 2,26	- 0,35
2001	+ 1,37	+ 1,21	+ 1,20	+ 0,95	+ 0,72	+ 0,23
2002	+ 1,29	+ 0,95	+ 0,92	+ 0,62	+ 1,04	- 0,42
2003[4)]	+ 1,36	+ 0,94	+ 0,89	+ 0,36	+ 1,18	- 0,82

Grunddaten

Jahr	Arbeits-volumen	Lohnquote[1)]		Trendmäßige Veränderung der Lohnquote über die letzten 7 Jahre	Nominale Tariflöhne je Stunde[2)]	Nominale Effektivlöhne je Stunde[2)]	Deflator des Bruttoinlandsprodukts	Verbraucherpreisindex[3)]
		Niveau	vH					
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1992	- 0,47	69,62	+1,68	.	.	+10,48	+ 5,04	+ 5,13
1993	- 2,63	69,93	+0,44	.	+ 7,52	+ 6,43	+ 3,67	+ 4,41
1994	- 0,24	68,72	-1,73	.	+ 3,39	+ 2,02	+ 2,51	+ 2,67
1995	- 0,79	68,41	-0,46	.	+ 4,88	+ 3,75	+ 2,03	+ 1,73
1996	- 1,48	67,87	-0,79	.	+ 2,66	+ 2,92	+ 1,02	+ 1,49
1997	- 0,60	67,06	-1,18	.	+ 1,45	+ 1,41	+ 0,66	+ 1,89
1998	+ 0,64	66,49	-0,85	- 0,42	+ 1,95	+ 1,90	+ 1,11	+ 0,93
1999	+ 0,54	66,82	+0,49	- 0,59	+ 2,85	+ 2,49	+ 0,49	+ 0,61
2000	+ 0,68	67,65	+1,25	- 0,47	+ 2,01	+ 1,94	- 0,25	+ 1,42
2001	- 0,51	67,53	-0,18	- 0,25	+ 2,01	+ 2,26	+ 1,29	+ 2,00
2002	- 1,10	66,97	-0,84	- 0,30	+ 2,63	+ 1,79	+ 1,59	+ 1,37
2003[4)]	- 1,38	65,41	-2,32	- 0,52	+ 2,25	+ 1,03	+ 1,07	+ 1,10

1) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten. - 2) Quelle: DIW. - 3) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2000 = 100). - 4) Eigene Schätzung.

Kasten 15

Beschäftigung, Reallohn und Produktivitäten

Die folgenden Ausführungen erläutern die lohnpolitische Konzeption des Sachverständigenrates auf der Basis produktionstheoretischer Überlegungen.

Betrachtet wird ein repräsentatives Unternehmen, das sein Güterangebot Y bei exogenem Stand des technischen Wissens A mit Hilfe der Faktoren Arbeit L und Kapital K erzeugt, wobei in der empirischen Anwendung der Arbeitseinsatz in Stunden gemessen wird und somit dem Arbeitsvolumen entspricht. Auf dem Gütermarkt herrsche ebenso wie auf dem Arbeitsmarkt nicht notwendigerweise vollständiger Wettbewerb. Insbesondere sei der Nominallohn W eine steigende Funktion in L mit η_t als der zugehörigen Elastizität, beispielsweise wegen Überstundenzuschlägen oder eines lokal geräumten Arbeitsmarkts. Die Produktionsfunktion und die Güternachfrage lauten demnachu

$$Y_t = F(L_t, K_t; A_t) \qquad (1)$$

$$Y_t^d = bP_t^{-\delta_t}, \qquad (2)$$

wobei b einen Niveauparameter, δ_t den Absolutbetrag der Elastizität der Güternachfrage und P_t das Preisniveau bezeichnen. Für den Gewinn Π_t eines Unternehmens gilt, mit R als den vereinfachend konstant gesetzten Kapitalnutzungskosten,

$$\Pi_t = P_t(Y_t)Y_t - W(L_t)L_t - RK_t\,. \qquad (3)$$

Aus diesen Gleichungen folgt eine Bedingung erster Ordnung für den gewinnmaximalen Arbeitseinsatz, die sich zu dem Ausdruck

$$\frac{\partial Y_t}{\partial L_t} = \frac{W_t}{P_t}\frac{1+\eta_t}{1-\dfrac{1}{\delta_t}} \qquad (4)$$

umformen lässt. Mithin gilt die bekannte Optimalbedingung, dass der Reallohn, bereinigt um die Abweichungen von der Marktform der vollständigen Konkurrenz auf den Gütermärkten und dem Arbeitsmarkt, der Grenzproduktivität entsprechen muss. Bei vollständiger Konkurrenz auf dem Gütermarkt ($\delta_t = \infty$) und dem Arbeitsmarkt ($\eta_t = 0$) erhält man eine Gleichheit zwischen Reallohn und Grenzproduktivität. Im Folgenden bezeichne κ_t den Quotienten $(1+\eta_t)\Big/\left(1-\dfrac{1}{\delta_t}\right) > 1$. Er steigt mit stärkeren Monopolisierungsgraden auf dem Gütermarkt und dem Arbeitsmarkt. Wegen $\kappa_t > 1$ ist für einen gegebenen Reallohn W_t/P_t die Grenzproduktivität höher und die Beschäftigung entsprechend niedriger als bei vollständigem Wettbewerb auf Gütermärkten und Faktormärkten.

Unterstellt man eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion $F(L_t, K_t) = A_t L_t^{\alpha_t} K_t^{1-\alpha_t}$, ergeben sich einige Vereinfachungen. Die Durchschnittsproduktivität und die Grenzproduktivität stellen sich wie folgt dar:

$$\frac{Y_t}{L_t} = A_t K_t^{1-\alpha_t} L_t^{\alpha_t - 1} \qquad (5)$$

$$\frac{\partial Y_t}{\partial L_t} = \alpha_t A_t K_t^{1-\alpha_t} L_t^{\alpha_t - 1} = \alpha_t \frac{Y_t}{L_t}\,. \qquad (6)$$

Gleichung (4) lautet nun:

$$\alpha_t A_t K_t^{1-\alpha_t} L_t^{\alpha_t - 1} = \frac{W_t}{P_t}\kappa_t\,. \qquad (7)$$

Sofern bei konstantem κ_t und α_t der Reallohn W_t/P_t mit der gleichen Rate wächst wie $\alpha_t A_t K_t^{1-\alpha_t}$, bleibt die Beschäftigung konstant. Die Zuwachsrate des letztgenannten Ausdrucks ist insoweit der beschäftigungsneutrale Teil des Produktivitätsfortschritts. Aus Gleichung (7) erhält man außerdem für die Lohnquote, die im vorliegenden einfachen Modell mit den realen Lohnstückkosten identisch ist, den Ausdruck α_t/κ_t. Sie hängt demnach nur von der Produktionstechnologie und dem Wettbewerbsgrad auf Gütermärkten und Faktormärkten ab.

Für die Lohnformel des Sachverständigenrates wird die empirisch nicht beobachtbare Zuwachsrate der Grenzproduktivität aus derjenigen der Durchschnittsproduktivität abgeleitet. Die beiden Zuwachsraten lauten:

$$\widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)} = \dot{\alpha}_t \ln L_t + (\alpha_t - 1)\hat{L}_t - \dot{\alpha}_t \ln K_t + (1-\alpha_t)\hat{K}_t + \hat{A}_t \tag{8}$$

$$\widehat{\left(\frac{\partial Y_t}{\partial L_t}\right)} = \hat{\alpha}_t + \widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)}, \tag{9}$$

wobei Zuwachsraten mit einem Dach „^“ und Ableitungen nach der Zeit mittels eines hochgestellten Punktes gekennzeichnet sind. In Gleichung (8) gibt der Ausdruck $(\alpha_t - 1)\hat{L}_t$ den Effekt an, den Änderungen der Beschäftigung auf die Durchschnittsproduktivität ausüben. Wegen $\alpha_t < 1$ führt ein Rückgang der Beschäftigung zu einem Anstieg der Durchschnittsproduktivität und damit der Grenzproduktivität, der für beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungen nicht zur Verfügung stehen sollte. Die um Beschäftigungsänderungen bereinigte Durchschnittsproduktivität lautet daher:

$$\widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)}_{|\bar{L}} = \widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)} + (1-\alpha_t)\hat{L}_t = \dot{\alpha}_t \ln L_t - \dot{\alpha}_t \ln K_t + (1-\alpha_t)\hat{K}_t + \hat{A}_t. \tag{10}$$

Unter Verwendung von Gleichung (9) definiert man entsprechend die um Beschäftigungsänderungen bereinigte Grenzproduktivitätsentwicklung als

$$\widehat{\left(\frac{\partial Y_t}{\partial L_t}\right)}_{|\bar{L}} = \hat{\alpha}_t + \widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)}_{|\bar{L}} = \hat{\alpha}_t + \widehat{\left(\frac{Y_t}{L_t}\right)} + (1-\alpha_t)\hat{L}_{t.}\ . \tag{11}$$

Die Änderungsraten der Durchschnittsproduktivität und der Beschäftigung lassen sich aus Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermitteln. Für die Messung der Produktionselastizität α_t und ihrer Änderungsrate verwendet der Sachverständigenrat eine Lohnquote. Dazu wird im Gegensatz zur sonst üblichen Definition das Arbeitnehmerentgelt nicht zum Volkseinkommen, sondern zur Bruttowertschöpfung in Beziehung gesetzt, da bei einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion die Produktionselastizität dem Anteil der Faktorentlohnung am Gesamtoutput entspricht und dieser besser über die Bruttowertschöpfung als über das Volkseinkommen approximiert wird. Um kurzfristig wirkende Einflüsse zu separieren, die unabhängig von den durch die Parameter α_t und κ_t repräsentierten Faktoren sind, wird anstelle der aktuellen die über mehrere Jahre gemittelte Änderungsrate von α_t/κ_t herangezogen.

Die inhaltliche Gleichsetzung von Lohnquote α_t/κ_t und Produktionselastizität α_t gilt exakt nur bei vollständigem Wettbewerb auf Gütermärkten und Faktormärkten, das heißt im Fall $\kappa_t = 1$. Zu fragen ist, wie relevant im Fall $\kappa_t > 1$ der durch die Gleichsetzung von Lohnquote und Produktionselastizität erzeugte Fehler ist. Wenn sich die Wettbewerbsbedingungen nicht oder langsamer als die Produktionstechnologie ändern, wird die Zuwachsrate der Lohnquote durch Änderungen in α_t dominiert, so dass die Änderungsrate der Lohnquote weiterhin einen guten Näherungswert für $\hat{\alpha}_t$ darstellt. Der letzte Summand, in den α_t als Niveau eingeht und der die Höhe der Entlassungsproduktivität bestimmt, wird für $\kappa_t > 1$ durch die Gleichsetzung von α_t mit der Lohnquote überschätzt. Die gemessenen Werte von etwa zwei Dritteln stimmen aber in ihrer Größenordnung mit der in anderen Untersuchungen geschätzten Produktionselastizität des Faktors Arbeit – auch bei Einbeziehung von Humankapital – überein, so dass die durch die Nichtberücksichtigung des Parameters κ_t bedingte Verzerrung vertretbar erscheint. Zudem wirkt der verbleibende Fehler symmetrisch und insofern nicht systematisch verzerrend: Zwar würde bei einem Beschäftigungsabbau die Entlassungsproduktivität zu hoch und damit der für Lohnerhöhungen verbleibende Spielraum zu niedrig eingeschätzt, doch zugleich käme es bei durch die Lohnzurückhaltung angestoßenen Neueinstellungen zu einer spiegelbildlichen Überschätzung des dadurch hervorgerufenen Produktivitätsrückgangs und damit zu einem größeren Spielraum für Lohnerhöhungen. Verändern sich die über den Faktor κ_t erfassten Marktstrukturen realistischerweise nur sehr allmählich, dann verliert der Einwand, die Gleichheit von Reallöhnen und Grenzproduktivität setze die unrealistische Annahme vollständigen Wettbewerbs auf allen Märkten voraus, an Relevanz. Denn selbst im Fall $\kappa_t > 1$ muss, wie Gleichung (7) zeigt, die Änderungsrate der Löhne in etwa der der Grenzproduktivität entsprechen, solange κ_t relativ konstant ist.

Tabelle 74 auf Seite 363 gibt in Spalte (4) die nach der Methode des Sachverständigenrates berechnete Veränderungsrate der bereinigten Grenzproduktivität wieder. Ein Vergleich der Spalten (1) und (4) zeigt, dass die Veränderungsrate der bereinigten Grenzproduktivität häufig nicht unerheblich unter der der Durchschnittsproduktivität lag. In der Tabelle sind zum Vergleich auch die Tariflohnerhöhungen der vergangenen Jahre sowie die Zuwachsraten des Deflators des Bruttoinlandsprodukts angegeben.

Im Fünfjahreszeitraum 1999 bis 2003 stieg die bereinigte Grenzproduktivität insgesamt um 3,89 vH. Die auf der Grundlage der Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts berechneten Zuwachsraten der realen Tariflöhne beziehungsweise realen Effektivlöhne beliefen sich – wiederum für den gesamten Zeitraum – auf 5,26 vH und 3,33 vH. So gesehen lagen die Tariflohnsteigerungen deutlich über dem Verteilungsspielraum, während die Effektivlohnerhöhungen aufgrund einer deutlich negativen Lohndrift – soweit das den einzelnen Unternehmen überhaupt möglich war – den Verteilungsspielraum nicht voll ausgeschöpft haben.

Allerdings ist zu beachten, dass es sich um eine ex post-Betrachtung handelt, welche unberücksichtigt lässt, dass die Tarifvertragsparteien aufgrund der ihnen vorliegenden Prognosen zum Zeitpunkt der Verhandlungen möglicherweise von einem höheren Produktivitätswachstum oder einem stärkeren Preisanstieg ausgehen konnten. Eine Ex post-Betrachtung ist gleichwohl zur Beurteilung der Beschäftigungswirkung gerechtfertigt, denn nur auf diese kommt es im Hinblick auf die tatsächliche Beschäftigungsentwicklung an; Prognoseirrtümer hätten in den nächsten Tariflohnrunden zu Revisionen Anlass geben müssen.

Unterstellte man hingegen, wenig realistisch, dass die Veränderung der Lohnquote im Extremfall ausschließlich auf eine Änderung der Marktstrukturen zurückzuführen gewesen wäre, wegen des Rückgangs der Lohnquote mithin die Wettbewerbsintensität auf Gütermärkten und Arbeitsmärkten abgenommen hätte, so gilt $\hat{\alpha}_t = 0$, und die Veränderung der Grenzproduktivität entspricht der der Durchschnittsproduktivität. Als Schätzwert für die konstante Produktionselastizität wird die durchschnittliche Lohnquote der Jahre 1991 bis 1993 verwendet. Die auf diesem Weg berechnete Veränderungsrate der beschäftigungsbereinigten Grenzproduktivität ist in Spalte (2) wiedergegeben, unterscheidet sich aber nur unwesentlich von der in Spalte (3) ausgewiesenen Änderung der beschäftigungsbereinigten Durchschnittsproduktivität bei variabler Lohnquote. Gemessen an diesem hypothetischen Szenario haben die Tariflohnabschlüsse den Verteilungsspielraum nicht ganz ausgeschöpft, wobei die konkrete Beurteilung noch vom gewählten Zeitraum abhängt.

Wie man es auch dreht und wendet: Gemessen an den Tariflohnsteigerungen hat die Tariflohnpolitik den Verteilungsspielraum markant überzogen. Nur mit Hilfe der Verringerung der Lohndrift und der Überstundenzahlungen war es vielen, wenngleich nicht allen Unternehmen möglich, die überzogenen Tarifabschlüsse in den Rahmen des Verteilungsspielraums zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die Preissteigerungen nicht zur Gänze hätten in Nominallohnerhöhungen umgesetzt werden dürfen. Und besonders wichtig: Der dringend erforderliche Abschlag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze wurde nicht vorgenommen. Dies alles stellt der Lohnpolitik kein gutes Zeugnis aus.

638. Der durch die beschäftigungsneutrale Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität bestimmte reale Verteilungsspielraum darf angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht voll ausgeschöpft werden. Vielmehr müssen die Tarifvertragsparteien ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze dadurch erbringen, dass der Anstieg der realen Arbeitskosten hinter dem beschäftigungsneutralen Produktivitätswachstum zurückbleibt, um so den – teilweise weniger produktiven – Arbeitslosen als den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigungschancen einzuräumen. Nur allzu oft haben sich die Tarifvertragsparteien dieser Verpflichtung in der Vergangenheit entzogen. Nicht nur haben sie es unterlassen, den erforderlichen Abschlag für mehr Beschäftigung vorzunehmen, also den Verteilungsspielraum nicht voll auszuschöpfen, sondern sie haben diesen überschritten. Damit haben sie nicht nur den Arbeitslosen keine Chance geboten, neue Arbeitsplätze einzunehmen, sondern auch eine Vernichtung von Arbeitsplätzen bewirkt, beispielsweise durch eine höhere Kapitalintensität der Produktion, in Form von Standortverlagerungen ins kostengünstigere Ausland oder durch Stilllegung des Betriebs. Arbeitslosigkeit ist der Preis für dieses Fehlverhalten, es zu korrigieren, oberstes Gebot.

639. Allerdings verhandeln die Tarifvertragsparteien über die Nominallohnentwicklung, so dass sich die Frage nach einem Ausgleich für erwartete Preissteigerungen stellt. Dieser kann vor allem deshalb nur partiell erfolgen, weil der Staat und das Ausland den Verteilungsspielraum mit Hilfe von Preissteigerungen einengen können. Mit der Anhebung indirekter Steuern und den daraus resultierenden höheren Preisen, etwa beim Autobenzin, erhebt der Staat einen zusätzlichen Anspruch auf das Sozialprodukt und setzt diesen in aller Regel auch zum größten Teil durch. Ähnliches gilt zum Beispiel für höhere Preise für importierte Rohstoffe wie etwa Erdöl. Alle diese Preissteigerungen – soweit sie nicht, wie die Importpreise beim Deflator des Bruttoinlandsprodukts, bereits herausgerechnet sind – dürfen die Tarifvertragsparteien in den Lohnverhandlungen nicht berücksichtigen, wollen sie nicht riskieren, eine Inflationsspirale in Gang zu setzen. Davon abgesehen stellen ohnehin nur die erwarteten Absatzpreise der Unterneh-

men, also die Produzentenpreise, die adäquate Orientierunggröße dar, denn sie – und nicht etwa die Konsumentenpreise – entscheiden über die Absatzchancen der Produkte und damit auch über die Höhe der Beschäftigung.

Des Weiteren kann die Konkurrenzsituation auf den Weltmärkten dafür sprechen, in den Lohnverhandlungen nur einen partiellen Ausgleich für Preissteigerungen zu vereinbaren. Bestehen im Bereich handelbarer Güter auf den Weltmärkten keine oder nur beschränkte Spielräume, höhere Preise durchzusetzen, dann muss in dem betreffenden Sektor im Inland ein Ausgleich für Preissteigerungen ganz oder teilweise entfallen, will man die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit die Beschäftigung nicht gefährden.

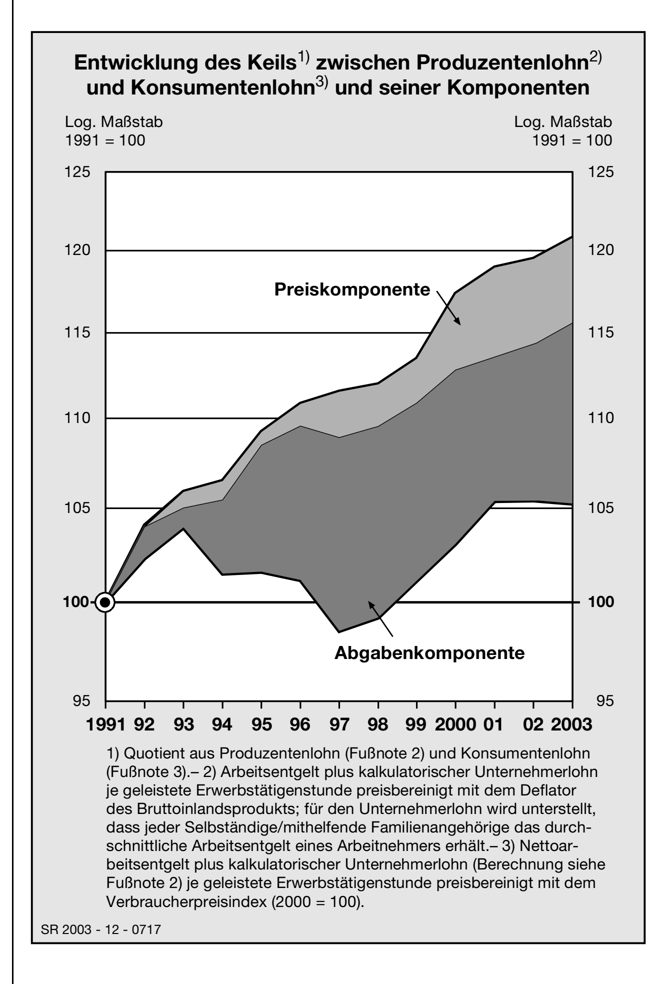
640. Die Tarifvertragsparteien können einem moderaten lohnpolitischen Kurs nicht mit den Argumenten ausweichen, Lohnzurückhaltung habe in der Vergangenheit keine Arbeitsplätze gebracht und im Vergleich zu anderen Ländern sei die Entwicklung der hiesigen Lohnstückkosten eher unterdurchschnittlich.

Zur Begründung der ersten Einlassung wird häufig auf die geringen Veränderungsraten der realen Nettoverdienste aus Sicht der Arbeitnehmer „Konsumentenlohn“, verwiesen. In der Tat: Im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2003 erhöhten sich diese insgesamt um 5,0 vH, also jahresdurchschnittlich nur um rund 0,4 vH. Aber: In demselben Zeitraum stiegen die realen Bruttoarbeitskosten („Produzentenlohn“), also das für die Unternehmen relevante Entscheidungskriterium, wenn es um Arbeitsplätze geht, um insgesamt 20,6 vH, also um jahresdurchschnittlich 1,6 vH. Verantwortlich dafür sind die zunehmende Abgabenbelastung von Arbeitnehmern und Unternehmen und die Differenz der Steigerungsraten des Verbraucherpreisindex und des Deflators des Bruttoinlandsprodukts. Sie haben den Keil zwischen Produzentenlöhnen und Konsumentenlöhnen im gleichen Zeitraum um 15,6 Prozentpunkte erhöht (Schaubild 70). Zwar ist der Unmut der Arbeitnehmer über Arbeitsplatzverluste trotz geringer Anhebung dessen, was sie real zur Verfügung haben, nachvollziehbar – „Wo bleiben denn die für moderate Lohnsteigerungen in Aussicht gestellten Arbeitsplätze?“ –, jedoch muss mit Nachdruck darauf aufmerksam gemacht werden, dass die für die Schaffung von Arbeitsplätzen maßgeblichen realen Lohnkosten kräftig gestiegen sind, mit Beschäftigungseinbußen als Folge. Dieser durch empirische Studien gut belegte negative Einfluss der Lohnhöhe auf die Beschäftigung wird kaum bestritten, von den Gewerkschaften eigentlich ebenso wenig, denn sonst wäre ihr Plädoyer zur Senkung der staatlich veranlassten Lohnnebenkosten zwecks Erhöhung des Beschäftigungsstands nicht verständlich. Arbeitskosten bleiben indes Arbeitskosten, ob diese nun von den Unternehmen auf die Konten der Arbeitnehmer, des Staates oder der Sozialversicherungen überwiesen werden.

641. Das zweite Argument gegen einen moderaten Kurs der Lohnpolitik bezieht sich auf die zeitliche Entwicklung der (nominalen) Lohnstückkosten. Mitunter

Schaubild 70

Entwicklung des Keils[1] zwischen Produzentenlohn[2] und Konsumentenlohn[3] und seiner Komponenten



1) Quotient aus Produzentenlohn (Fußnote 2) und Konsumentenlohn (Fußnote 3).– 2) Arbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn je geleistete Erwerbstätigenstunde preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts; für den Unternehmerlohn wird unterstellt, dass jeder Selbständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält.– 3) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (Berechnung siehe Fußnote 2) je geleistete Erwerbstätigenstunde preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2000 = 100).

SR 2003 - 12 - 0717

wird behauptet, die Frage, ob die Lohnpolitik einen beschäftigungsfreundlichen Kurs eingeschlagen habe, lasse sich anhand der Entwicklung der Lohnstückkosten ablesen.

Der Sachverständigenrat erachtet in seiner Mehrheit die Lohnstückkostenentwicklung als konzeptionell nicht geeignet, die Lohnpolitik zu beurteilen. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Entwicklung der Arbeitsproduktivität nicht unabhängig von der Lohnpolitik ist, weil aufgrund überzogener Lohnanhebungen vorgenommene Entlassungen die Arbeitsproduktivität erhöhen und damit unmittelbar die Lohnstückkosten dämpfen.

642. Dass die Lohnstückkostenentwicklung sich kaum als Beurteilungsmaßstab eines lohnpolitischen Kurses eignet, wird zudem deutlich, wenn man den Zusammenhang der Lohnstückkosten mit der Lohnquote beachtet, die mitunter ebenfalls als Prüfstein der Lohnpolitik herangezogen wird. Die realen Lohnstückkosten sind konzeptionell eng mit der Lohnquote verwandt und unterscheiden sich von dieser im Wesentlichen durch einen Korrekturfaktor, der die divergierende Höhe und Entwicklung der verwendeten Preisindizes und Bezugsgrößen – Bruttowertschöpfung oder Volkseinkommen – berücksichtigt. In ihrer langfristigen Entwicklung hängen die Lohnstückkosten daher ebenso wie die Lohnquote

von Parametern wie der verwendeten Produktionstechnologie oder dem Wettbewerbsgrad auf Gütermärkten und Faktormärkten ab (Kasten 15). Die Tarifpolitik wirkt hier höchstens mittelbar über die relativen Faktorpreise und damit die verwendete Technologie auf die Lohnstückkosten; in der kurzen bis mittleren Frist übt die Tarifpolitik dagegen durchaus auch einen unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung der Lohnstückkosten und auch auf die Lohnquote aus. Dieser Effekt ist den mittelbaren Wirkungen entgegengesetzt: So führt eine expansive Lohnpolitik anfangs zu einem Anstieg der Lohnstückkosten und der Lohnquote, da die Lohnsumme sofort, die Beschäftigung und erst recht die Technologie hingegen nur verzögert reagieren. Neben der Tarifpolitik wirkt in der kurzen und mittleren Frist jedoch eine ganze Reihe weiterer Faktoren auf die Lohnstückkosten, so dass außer in Fällen eines besonders ausgeprägten Auseinanderklaffens von Lohnniveau und Produktivität, wie es etwa in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung zu beobachten war, verlässliche Schlüsse über den Grad der Lohnzurückhaltung aus dem zeitlichen Verlauf der Lohnstückkosten nur schwer zu gewinnen sind. Misst man die Tarifpolitik dennoch an diesem Indikator, so spricht die Tatsache, dass der durch die Vereinigung bedingte sprunghafte Anstieg der realen Lohnstückkosten immer noch nicht wieder wettgemacht wurde, gerade gegen die Behauptung, in den neunziger Jahren sei eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung zu verzeichnen gewesen. Zu einem ähnlichen Ergebnis hinsichtlich der Arbeitskostenentwicklung in Deutschland und des Einflusses der Vereinigung kommt eine Studie des Internationalen Währungsfonds, die statt der realen Lohnstückkosten einen konzeptionell ähnlichen produktivitätsbereinigten Reallohnsatz verwendet.

643. Wenn man gleichwohl an den Lohnstückkosten als Kriterium festhält, so ist eine Reihe von Vorbehalten und Korrekturen zu beachten. Die Entwicklung der Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität als einer wesentlichen Determinante der Veränderung der Lohnstückkosten ist – wenn es um die Beurteilung eines lohnpolitischen Kurses geht – um die Komponente zu korrigieren, die sich aus der Veränderung des Arbeitsvolumens, zumindest aber der Anzahl der Beschäftigten, ergibt. Des Weiteren müssen bei internationalen Vergleichen der (nominalen) Lohnstückkosten außerhalb des Euro-Raums Veränderungen des Wechselkurses berücksichtigt werden, jedenfalls insoweit bei der Berechnung der Arbeitsproduktivität das Produktionsergebnis handelbare Güter einschließt. Maßgeblich ist hierbei der „effektive“ Wechselkurs, also die mit Handelsanteilen gewichtete Summe der Wechselkurse der Länder außerhalb des Euro-Raums, mit denen Deutschland im internationalen Wettbewerb steht. Des Weiteren muss bedacht werden, dass sich nicht in jeder Zeitperiode die Entwicklung der Lohnstückkosten umgekehrt in entsprechenden Beschäftigungsveränderungen widerspiegelt. Nicht nur spielen andere Einflussfaktoren ebenfalls eine Rolle für die Höhe der Beschäftigung – Konjunkturschwankungen, Unternehmenssteuern, Bildungsstand sind einige wenige Beispiele –, sondern Beschäftigungsänderungen vollziehen sich allmählich. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik muss glaubwürdig für eine Reihe von Jahren eingeübt werden, bevor sie die Früchte ihrer Anstrengungen in Form neuer Arbeitsplätze ernten kann. Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer Länder.

644. Der Sachverständigenrat überprüft jeweils nachträglich und für die Gesamtwirtschaft, inwieweit die Lohnpolitik einen beschäftigungsfreundlichen Kurs eingeschlagen hat, unbeschadet der Tatsache, dass die Einschätzung einzelner Tarifverträge in der Regel von dem Gesamturteil abweichen würde. Das aus dieser Überprüfung folgende Urteil über die Lohnpolitik insgesamt lässt sich daher nicht notwendigerweise auf jeden einzelnen Tariflohnabschluss übertragen; ein solcher kann durchaus als beschäftigungsfreundlich eingestuft werden, obwohl sich die Lohnpolitik insgesamt nicht dieses Prädikat erworben hat und vice versa. Das auf gesamtwirtschaftlichen Kennziffern beruhende Prüfkonzept beinhaltet keineswegs eine Lohnformel etwa in dem Sinn, dass sich die dezentral auf Branchenebene oder Betriebsebene zu führenden Lohnverhandlungen nach gesamtwirtschaftlichen Kennziffern auszurichten hätten. Im Gegenteil: Maßgeblich sind jeweils die Werte für die Entwicklung der bereinigten Produktivität, der Absatzpreise und der internationalen Wettbewerbssituation, welche für eben die Unternehmen und ihre Beschäftigten relevant sind, für die die Tariflohnverhandlungen im Einzelnen geführt werden. In allen diesen Bereichen muss die Lohnpolitik ihren Beitrag zum Beschäftigungsaufbau leisten.

Anders formuliert, im Unterschied zur Finanzpolitik oder Geldpolitik, bei denen die Adressaten der Einschätzungen des Sachverständigenrates klar benannt werden – die Gebietskörperschaften beziehungsweise die Europäische Zentralbank –, bleibt bei einer Einschätzung der Lohnpolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Verteilung von Lob und Tadel auf die jeweils einzelnen Ebenen des Lohnbildungsprozesses – Verbände und Unternehmen – aus den genannten Gründen offen; es bleibt lediglich festzustellen, dass die aus dem Handeln dieser Akteure resultierende Lohnpolitik ihrer Verantwortung für einen Abbau der Arbeitslosigkeit nicht gerecht geworden ist.

Noch einmal: Der Sachverständigenrat wirbt für eine beschäftigungsfreundliche Differenzierung der Arbeitsentgelte nach Sektoren, Regionen und Qualifikationen und hält es daher in seiner Mehrheit für unangebracht, dass sich die Tariflohnabschlüsse an einem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientieren sollten. Die Gegenposition wird mitunter mit dem Argument vertreten, eine Lohndifferenzierung könne zwar kurzfristig helfen, die Beschäftigung in produktivitätsschwachen Bereichen aufrecht zu erhalten, sie belaste aber produktivitätsstarke Arbeit, bei der aufgrund differenzierter Produktivitätsorientierung die Löhne entsprechend schneller steigen (Minderheitsvotum JG 2002 Ziffer 482). Die erheblichen Risiken einer solchen lohnpolitischen Strategie dürfen jedoch nicht unterschätzt

werden. Sie bestehen vor allem darin, dass diese „Produktivitätspeitsche" diejenigen Arbeitskräfte freisetzt, deren Produktivitätsentwicklung mit dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt nicht Schritt hält. Ob die Profile dieser Arbeitslosen den Anforderungen der neuen Arbeitsplätze in beruflicher, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht entsprechen, ist höchst zweifelhaft, zumindest ergeben sich lange währende Anpassungsprozesse. „Mismatch-Arbeitslosigkeit" stellt bereits jetzt ein erhebliches Problem auf dem Arbeitsmarkt dar, hinzu kommen institutionelle Mobilitätshemmnisse.

Die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage

645. An der lohnpolitischen Konzeption des Sachverständigenrates wird verschiedentlich eine angeblich fehlende Untermauerung seitens der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bemängelt. Insbesondere wird vorgetragen,

– die Lohnpolitik müsse ungeachtet der Produktivitätsentwicklung stets für eine ausreichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage Sorge tragen und

– der Abschlag vom Verteilungsspielraum bedeute eine gesamtwirtschaftliche Nachfragelücke mit der Gefahr rezessiver Tendenzen für die Konjunkturentwicklung.

Diese Einwände halten indes einer sorgfältigen Überprüfung nicht stand, und zwar nicht deshalb, weil der Sachverständigenrat die hohe Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verkennen würde. Vielmehr bestreitet er, dass mit Hilfe einer weniger moderaten Lohnpolitik die für den Beschäftigungsaufbau notwendigen Nachfrageimpulse wirksam in Gang gesetzt werden können. Der erwünschte Beschäftigungsaufbau vollzieht sich stattdessen vor allem über eine Verbesserung der Angebotsbedingungen, die dann auch zu einer erhöhten Nachfrage führen kann. Eine zurückhaltende Lohnpolitik verbilligt den Faktor Arbeit und erhöht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen. Dadurch werden neue Arbeitsplätze geschaffen, die Arbeitslosen wechseln in Beschäftigungsverhältnisse, die Arbeitseinkommen und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigen. Mit einer aktiven „Nachfragepolitik" hat dieser Mechanismus wenig zu tun.

646. Das Kaufkraftargument in seiner allgemeinen Form, wie es allerdings nur von wenigen vertreten wird, weist der Lohnpolitik ohne Umschweife und generell die Aufgabe zu, mit Hilfe eines expansiven Kurses für eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu sorgen, zumindest so lange, bis sich eine befriedigende Konjunkturlage und Arbeitsmarktsituation eingestellt habe. Die Produktivitätsentwicklung spielt bei dieser Argumentation bestenfalls eine untergeordnete Rolle, sie dient höchstens zur Begründung von Verteilungsansprüchen.

Bereits die naheliegende Überlegung, dass eine solche Strategie längst und praktisch von allen Ländern zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit erfolgreich angewandt worden wäre, wenn sie denn so einfach wäre, müsste eigentlich genügen, um gehörige Zweifel an ihrer Stichhaltigkeit zu begründen. Unternehmen, die mit einer solchen expansiven lohnpolitischen Strategie konfrontiert wären, müssten darauf vertrauen können, dass bei ihnen eine Nachfragesteigerung in exakt demselben Ausmaß und Zeitpunkt wie die Nominallohnerhöhung zu verzeichnen wäre. Dieser Nachfrageschub findet, wenn überhaupt, nur mit zeitlichen Verzögerungen statt, denn die Lohnempfänger sparen, importieren und entrichten Steuern und Abgaben. Ganz davon abgesehen, dass es für die Unternehmen aufgrund der Lohnerhöhungen lohnender ist, zu kapitalintensiveren Produktionsverfahren zu wechseln und damit Arbeitskräfte freizusetzen, werden viele von ihnen aufgrund von Verschiebungen in der Nachfragestruktur vergeblich oder lange auf den erhofften Nachfrageimpuls warten, zwischenzeitlich indes aufgrund des Kostendrucks möglicherweise sogar insolvent geworden sein. Eher werden die Unternehmen versuchen, die zusätzliche Lohnkostenbelastung mit Hilfe von Preiserhöhungen auch auf die Konsumenten zu überwälzen. Bestenfalls befinden sich die Arbeitnehmer dann im Hinblick auf ihren realen Kaufkraftgewinn in der gleichen Lage wie vor der Lohnerhöhung, möglicherweise aber in einer schlechteren, wenn sich nämlich beispielsweise die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen aufgrund der Preiserhöhungen verschlechtert.

647. Im Gegensatz zum allgemeinen Kaufkraftargument, verbunden mit der Forderung nach einer „expansiven" Lohnpolitik, beziehen sich andere Einwände gegen die lohnpolitische Konzeption des Sachverständigenrates nur auf die Forderung nach einem Abschlag vom Verteilungsspielraum, verbunden mit der Empfehlung der Kritiker, die Reallöhne im Ausmaß des Produktivitätsfortschritts zu erhöhen und nicht unterhalb, aber auch nicht oberhalb. Dieser Einwand stellt damit der Lohnpolitik keinen Freibrief für über den Produktivitätsfortschritt hinausgehende Reallohnsteigerungen aus; zur Diskussion steht lediglich eine im Vergleich zur Produktivitätsentwicklung vorzunehmende Lohnmindersteigerung.

Begründet wird der befürchtete Ausfall an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage bei realen Lohnsteigerungsraten unterhalb des bereinigten Produktivitätsfortschritts mit einem Attentismus der Unternehmen, hervorgerufen durch eben diesen Abschlag vom Verteilungsspielraum. Diese Lohnzurückhaltung bedeute für sie geringere Absatzchancen, also würden sie ihre Produktion bereits bei Kenntnis der Tariflohnabschlüsse zurückfahren, zumindest aber nicht erhöhen, womit dann der erhoffte positive Beschäftigungseffekt hinfällig würde.

648. Eine sorgfältige Prüfung der Befürchtung eines Nachfrageausfalls muss die Wirkungen auf der Nachfrageseite und auf der Angebotsseite ins Blickfeld nehmen.

Was die Nachfrageseite anbelangt, so muss erneut darauf hingewiesen werden, dass es um Lohnmindersteigerungen unterhalb des Produktivitätsfortschritts geht, nicht etwa um Lohnkürzungen, jedenfalls solange der Produktivitätsfortschritt in einem preisstabilen Umfeld nicht

völlig zum Erliegen kommt, wofür es derzeit keinen Beleg gibt. Daher stellt sich auch nur die Frage, ob die Differenz zwischen Produktivitätsfortschritt und Lohnsteigerung, also der geforderte Abschlag tatsächlich einen Nachfrageausfall in dem Sinn bewirkt, dass die Steigerung der Nachfrage nicht Schritt hält mit der Zunahme der Produktion und somit der erwünschte Beschäftigungsaufbau unterbleibt. Verringerte, aber gleichwohl positive Veränderungsraten dürfen nicht mit Rückgängen der Niveaus verwechselt werden.

Zu Mindersteigerungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage könnte es kommen, wenn die Unternehmen aufgrund eines moderaten Kurses der Lohnpolitik, den sie selbst landauf, landab mit großem Nachdruck einfordern, plötzlich ihre geplanten Produktionszuwächse nach unten korrigieren. Eine solche Reaktion ist bei sektoral, regional und qualifikatorisch differenzierten Tariflohnabschlüssen und einer Lohndrift auf der betrieblichen Ebene in hohem Maße unwahrscheinlich: Die Unternehmen werden vielmehr darauf setzen, dass zusätzliche Nachfrageimpulse von den nunmehr beschäftigten früheren Arbeitslosen und aufgrund der gestiegenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit vom Ausland ausgehen, ganz abgesehen davon, dass sich im Zuge des aufgrund der moderaten Lohnpolitik bedingten Rückgangs der Arbeitslosigkeit das Vorsorgesparen verringern mag.

Es besteht mithin wenig Grund zu der Sorge, mit dem Abschlag sei ein Nachfrageausfall in gleicher Höhe verbunden, vielmehr entstehen entsprechende Einkommen bei den Unternehmen in Form zusätzlicher Gewinne. Werden sie bei den Unternehmen einbehalten und für Ausgaben verwendet, stellen sie ebenso zusätzliche Nachfrage dar wie bei ausgeschütteten Gewinnen die Ausgaben der Gewinnempfänger. Eine Nachfragemindersteigerung könnte daher am ehesten aufgrund einer Ersparnis bei den Unternehmen und den Gewinnempfängern vermutet werden. Ersparnisse werden jedoch von den Kapitalmärkten regelmäßig in private und staatliche Nachfrage transformiert. Dieser funktionstüchtige Mechanismus kennzeichnet seit jeher die Wirtschaftsaktivität entwickelter Volkswirtschaften, vielleicht von Ausnahmen etwa im Zuge schwerer Rezessionen einmal abgesehen. Allenfalls könnte auf zeitliche Verzögerungen aufmerksam gemacht werden, bis die beschriebenen Anpassungsprozesse der Transformation der Ersparnisse in kaufkräftige Nachfrage weitgehend abgelaufen sind, denen jedoch positive Erwartungen aufgrund des beschäftigungsfreundlichen Kurses der Lohnpolitik gegenüberstehen.

649. Einer wegen verzögerter Anpassungsprozesse eher theoretisch denkbaren Nachfragemindersteigerung sind ferner positive Beschäftigungseffekte von der Angebotsseite gegen zu rechnen, insbesondere, wenn man sich von einer Betrachtung der kurzen Frist löst und auch mittelfristig und langfristig wirkende Effekte berücksichtigt.

Erstens, eine moderate Lohnpolitik trägt zu einer verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit heimischer Produkte und damit zu einer stärkeren Exporttätigkeit bei. Dabei handelt es sich nicht – wie mitunter behauptet – um ein internationales Nullsummenspiel dergestalt, dass ein Teil des Welthandels lediglich zwischen einzelnen Volkswirtschaften umverteilt werde. Denn das Welthandelsvolumen steigt, wenn von einigen oder vielen Ländern kostengünstiger produziert und der Produktionsfaktor Arbeit vermehrt eingesetzt wird, statt in Form von Arbeitslosigkeit ungenutzt brachzuliegen.

Zweitens, höhere Gewinne – diesmal als Folge einer moderaten Lohnpolitik – bewirken nach aller Erfahrung eine verstärkte Investitionstätigkeit, nicht in jedem Einzelfall und zu jedem Zeitpunkt, aber gleichwohl in einem verlässlichen Umfang. Damit werden die Voraussetzungen für das Entstehen dringend benötigter neuer Arbeitsplätze geschaffen, sei es, dass inländische Investoren im Inland investieren, sei es, dass die Investitionsbedingungen im Inland für ausländische Investoren attraktiver werden.

650. Obwohl eine Nachfragemindersteigerung in Ausnahmesituationen denkbar ist, gibt es demnach eine ganze Reihe von Argumenten gegen diese Hypothese, und auch die empirische Evidenz, die sich aus Simulationsstudien oder über den Vergleich bisheriger Episoden von Lohnzurückhaltung gewinnen lässt, spricht gegen die Befürchtung, eine zurückhaltende Lohnpolitik habe kontraktive Effekte (Kasten 16).

651. Noch einmal: Der Sachverständigenrat verkennt nicht die wichtige Rolle der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, es wäre verfehlt, sie in Abrede zu stellen. Er teilt indessen nicht die Auffassung, mit Hilfe von realen Lohnanhebungen in Höhe oder gar oberhalb des (bereinigten) Produktivitätsfortschritts unmittelbar für kaufkräftige Nachfrage sorgen zu müssen, um auf diesem Weg die Arbeitslosigkeit zu verringern. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Vermittelst moderater Lohnzuwächse unterhalb des bereinigten Produktivitätsfortschritts entstehen neue Arbeitsplätze, und die Arbeitseinkommen steigen. Wenn eine zufriedenstellende Beschäftigungslage erreicht ist, dann mögen sich die realen Lohnkostensteigerungen am Produktivitätsfortschritt orientieren, allerdings immer unter Berücksichtigung des internationalen Umfelds.

Herausforderungen für die Lohnpolitik der kommenden Jahre

652. Die Tarifvertragsparteien haben insgesamt betrachtet in der Vergangenheit nicht selten einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Tariflohnpolitik verfehlt, zuletzt im Jahr 2003.

Zur Berechnung des zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums sind prognostizierte Werte für die Laufzeit der Tarifverträge anzusetzen, so wie sie

Kasten 16

Empirische Evidenz zur Lohnzurückhaltung

Eine Simulationsstudie zu den Effekten einer moderaten Lohnpolitik wurde für Deutschland vor einigen Jahren vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, durchgeführt (Zika, 1998). Ausgehend von einem Referenzszenario bei gegebener Lohnpolitik standen sowohl die Wirkungen einer isolierten Politik der Lohnzurückhaltung als auch Rückwirkungen auf den Staatshaushalt und die Wirkungen von Lohnzurückhaltung unter der Nebenbedingung, dass sich der Finanzierungssaldo des Staates gegenüber dem Status quo nicht verschlechtern darf, im Mittelpunkt der Betrachtung.

Die Simulationen ohne Berücksichtigung des Finanzierungssaldos des Staates zeigen, dass Lohnzurückhaltung, verstanden als mehrjährige Lohnsteigerungen nur in Höhe der Inflationsrate, zu beträchtlichen positiven Beschäftigungseffekten führen kann. Bereits bei nur einjähriger Lohnzurückhaltung liegt die Beschäftigung im dritten Jahr um rund 100 000 Arbeitnehmern höher, und bei einer fünf Jahre anhaltenden Politik konstanter Reallöhne erhöht sich diese Zahl nach sechs Jahren sogar auf etwa 1,2 Millionen Arbeitnehmer. Die Simulationen zeigen zwar auch, dass anfänglich ein negativer Kaufkrafteffekt aufgrund der vergleichsweise niedrigeren Arbeitnehmereinkommen auftritt, der in der Folge jedoch von den positiven Wirkungen der Kostenentlastung überkompensiert wird; Indizien für eine deflationäre Spirale liefern die Simulationen demnach nicht.

Es kommt jedoch zu Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen und beim Staat, die durch die höhere Beschäftigung nicht ganz ausgeglichen werden. Erhöht der Staat zur Finanzierung Steuern oder kürzt er die Ausgaben, so verbleibt immer noch ein positiver, gleichwohl niedrigerer Beschäftigungseffekt.

Häufig werden die Niederlande und dort das Abkommen von Wassenaar aus dem Jahr 1982 als Vorbild für erfolgreiche Lohnzurückhaltung angeführt. Infolge dieses Abkommens stiegen die Löhne deutlich langsamer und blieben real hinter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität zurück. In Verbindung mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots durch eine deutliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen (von 39 vH im Jahr 1982 auf 67,3 vH im Jahr 2002) kam es zu einem nachhaltigen Anstieg der Zahl der Beschäftigten, an der allerdings qualifizierte Arbeitnehmer wesentlich stärker teilhatten als geringqualifizierte und die zu einem erheblichen Teil auf Teilzeitarbeit entfiel; Kritiker verweisen mit Recht darauf, dass großzügige Regeln zur Frühverrentung entlastend auf das Arbeitsangebot wirkten, doch wurde dieser Effekt insbesondere durch die höhere Erwerbsneigung von Frauen mehr als ausgeglichen, wie der Anstieg der Erwerbsquoten verdeutlicht. Ferner kam es zu einer Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital und einem Übergang zu vergleichsweise arbeitsintensiveren Produktionsverfahren (Bakker, 2001). Eine wichtige Voraussetzung für diesen eher mittelfristig wirkenden Prozess scheint gewesen zu sein, dass das Abkommen von Wassenaar den Unternehmen Planungssicherheit über einen länger anhaltenden Kurs der Lohnzurückhaltung gegeben hat. Diese wurde zudem von der Fiskalpolitik begünstigt, die über Ausgabenkürzungen Senkungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ermöglichte, so dass zwischen den Jahren 1982 und 2000 die realen Nettolöhne wesentlich stärker zunahmen als die realen Bruttolöhne. Zu einer Art Neuauflage des Abkommens von Wassenaar kam es im Oktober 2003, als sich Gewerkschaften, Arbeitgeber und Regierung darauf verständigten, angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit die Nominallöhne für zwei Jahre einzufrieren, während im Gegenzug die Regierung auf geplante Einschnitte in der Sozialpolitik teilweise verzichtete.

Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (2001) kommt zu dem Ergebnis, dass in Frankreich, Italien und Spanien, mithin Ländern, die hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktstruktur besser mit Deutschland vergleichbar sind als die häufig als Vorbild genannten Beispiele des Vereinigten Königreichs oder der Vereinigten Staaten, Lohnzurückhaltung die insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu beobachtende Verbesserung der Beschäftigungslage maßgeblich mit verursacht habe. Die Studie lässt indes auch vermuten, dass die Entwicklung in Deutschland maßgeblich durch die Vereinigung und den damit verbundenen Anstieg in den Lohnstückkosten infolge überhöhter Löhne in den neuen Bundesländern beeinflusst wurde.

Literatur

Bakker, B. B. (2001) *Wage Cost Moderation and Employment Growth in the Netherlands*, in: Kuper, G. H., E. Sterken und E. Wester: *Coordination and Growth: Essays in Honour of Simon K. Kuipers*, Boston; Kluwer, 77 – 91.

Internationaler Währungsfonds (2001) *Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job-Rich Growth in France, Germany, Italy, and Spain – Report with Supplementary Information*, IMF Country Report No. 01/203.

Zika, G. (1999) *Lohnzurückhaltung, Fiskus und Arbeitsmarkt*, IAB-Werkstattbericht Nr. 13.

den Tarifvertragsparteien – jeweils für ihren Bereich und für die hier vorzunehmende Beurteilung dann aggregiert – im Frühjahr 2003 zur Verfügung gestanden haben. Nach Schätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten vom 11. April 2003 war für das Jahr 2003 mit einem Produktivitätsfortschritt von 1,7 vH und einem Rückgang des Arbeitsvolumens von 1,2 vH zu rechnen; dies ergibt, wenn man die trendmäßige Entwicklung der Lohnquote fortschreibt, eine bereinigte Fortschrittsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität von etwa 1,3 vH. Die erwartete Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts belief sich seinerzeit auf 1,1 vH; davon wäre gegebenenfalls noch ein Betrag abzuziehen, um den Preiseffekt der Erhöhung indirekter Steuern in Rechnung zu stellen, doch lässt sich die genaue Höhe dieses Effekts nur schwer ermitteln. Damit belief sich der zu erwartende Verteilungsspielraum für das Jahr 2003 auf höchstens 2,4 vH und zwar nach den Prognosen für das Jahr 2003, die im Frühjahr 2003 zur Verfügung gestanden haben. Die tatsächliche Entwicklung – die den tarifschließenden Verbänden natürlich noch nicht bekannt sein konnte – stellte sich bezüglich des realen Verteilungsspielraums wesentlich ungünstiger dar: Die Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität belief sich im Jahr 2003 auf lediglich 1,4 vH, der Rückgang des Arbeitsvolumens auf 1,4 vH, so dass sich ein bereinigter durchschnittlicher Produktivitätsfortschritt von nur 0,9 vH statt wie prognostiziert in Höhe von 1,3 vH ergab. Die Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts für das Jahr 2003 betrug wie erwartet 1,1 vH, so dass aufgrund der tatsächlichen Entwicklung ein nominaler Verteilungsspielraum von 2,0 vH zu verzeichnen war. Legte man statt der bereinigten Fortschrittsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität die der Grenzproduktivität der Arbeit zugrunde, die sich ex ante auf 1,0 vH und ex post auf lediglich 0,4 vH belief, so wäre der Verteilungsspielraum noch wesentlich niedriger gewesen.

Von diesem Verteilungsspielraum hätten die Tarifvertragsparteien einen Abschlag zur Förderung eines Beschäftigungsaufbaus vornehmen müssen. Stattdessen stiegen die Tariflöhne im Jahr 2003 um 2,3 vH (Ziffer 255), so dass der Verteilungsspielraum ex ante ausgeschöpft und ex post leicht überzogen wurde. Allerdings haben zahlreiche Unternehmen auf diese Tariflohnerhöhung mit einer Kürzung übertariflicher Leistungen reagiert, so dass sich eine negative Lohndrift in Höhe von - 1,2 Prozentpunkten und damit eine Steigerung der Effektivverdienste um gerundete 1,0 vH ergab. Somit haben die Unternehmen, bei denen dies möglich war, die überzogene Tariflohnerhöhung korrigiert, der Verteilungsspielraum wurde mithin unter Berücksichtigung dieser Korrektur nicht ausgeschöpft. Es ist eine andere Frage, welchen Sinn Tariflohnerhöhungen machen, welche anschließend von den Unternehmen, die dazu überhaupt in der Lage sind, wieder teilweise zurückgenommen werden. Wie auch immer, der dringend erforderliche Abschlag von den Tariflohnerhöhungen für neue Arbeitsplätze wurde von den Tarifvertragsparteien eben nicht vorgenommen.

Dieses Fehlverhalten der Tariflohnpolitik hat zumindest in den Unternehmen, welche keine Verringerung übertariflicher Leistungen vornehmen konnten, Arbeitsplätze gekostet, in den anderen Unternehmen den Arbeitslosen keine neuen Chancen für Arbeitsplätze eröffnet. Die Tarifvertragsparteien tragen so gesehen ein gerüttelt Maß an Schuld an der Misere auf dem Arbeitsmarkt. Es reicht nicht, dass sie die beschäftigungsfeindliche Höhe der Sozialversicherungsbeiträge beklagen und die staatliche Wirtschaftspolitik zum Handeln auffordern. Damit anerkennen zwar die Gewerkschaften – häufig unausgesprochen – den Einfluss der Lohnhöhe auf die Beschäftigung, aber diese Erkenntnis muss dann auch in einen beschäftigungsfreundlichen Kurs der Tariflohnpolitik einmünden. Daran führt kein Weg vorbei, und daran wird ihr wirtschaftspolitisches Verantwortungsbewusstsein gemessen.

Ein beschäftigungsfreundlicher Kurs der Tariflohnpolitik besteht darin, für eine Reihe von Jahren – die Anzahl von fünf Jahren könnte als ungefähre Orientierungshilfe dienen – glaubwürdig zu vereinbaren, die Tariflohnsteigerungen unterhalb des Verteilungsspielraums anzusetzen, je nach den Gegebenheiten des betreffenden Gültigkeitsbereichs des Tarifvertrags. Damit würde lohnpolitisches Fehlverhalten der Vergangenheit teilweise korrigiert und die Grundlage für einen Beschäftigungsaufbau gelegt.

653. Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die verstärkte Berücksichtigung von wirksamen Öffnungsklauseln in Tarifverträgen (JG 2002 Ziffer 462). Die Tarifvertragsparteien sollten in jedem Tarifvertrag eine wirksame Öffnungsklausel vereinbaren, die unmissverständlich klarstellt, unter welchen Bedingungen und für welchen Zeitraum auf der betrieblichen Ebene von den Regelungen des Tarifvertrags abgewichen werden kann. Falls die Tarifvertragsparteien diesem Erfordernis nicht nachkommen, sollte die Bundesregierung ihre in der Rede des Bundeskanzlers vom 14. März 2003 gemachte Ankündigung realisieren, gegebenenfalls gesetzgeberisch tätig zu werden.

654. Die Tarifvertragsparteien tun in diesem Zusammenhang gut daran, in weit stärkerem Umfang als bisher eine Erfolgsbeteiligung der Beschäftigten ins Blickfeld zu nehmen. Sie bringt zumindest zwei Vorteile mit sich. Zum einen kann sie die Bereitschaft zu niedrigeren Tariflohnabschlüssen erhöhen. Verständlicherweise orientieren sich Gewerkschaften bei ihren Forderungen meistens an der günstigsten Variante einer prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung, um nicht Gefahr zu laufen, bei einer wesentlich besseren Konjunkturlage als erwartet von ihren Mitgliedern eines zu moderaten Lohnabschlusses geziehen zu werden. Wenn die Arbeitnehmer aber automatisch am Unternehmenserfolg partizipieren, werden sie vielleicht eher bereit sein, niedrigere Tariflohnanhebungen zu akzeptieren. Zum anderen erlauben es Erfolgsbeteiligungen, betrieblichen Unterschieden im Hinblick auf den Unternehmenserfolg

adäquater und ohne weitere Auseinandersetzungen Rechnung zu tragen. Für eine höhere Gewichtung von Erfolgsbeteiligungsmodellen hat der Sachverständigenrat seit längerem geworben (JG 89 Ziffern 352 ff., JG 95 Ziffer 388), in einigen Tarifverträgen wird diese Möglichkeit bereits ins Blickfeld genommen, wenn auch insgesamt gesehen allzu zögerlich.

Den Tarifvertragsparteien stellt sich mithin die Aufgabe, der unternehmerischen Ebene Erfolgsbeteiligungskonzepte anzubieten, die dort gegebenenfalls modifiziert werden können. Bei der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Erfolgsbeteilungsmodelle muss eine Reihe von teilweise nicht einfach zu behandelnden Aspekten geklärt werden.

– Das Verfahren zur Ermittlung des Unternehmenserfolgs muss vorher festgelegt und transparent ausgestaltet sein, um nachträgliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. Grundlage der Berechnungen könnte beispielsweise der Buchgewinn sein, bei dem die Bruttoerlöse des Unternehmens um die Kosten für extern bezogene Vorleistungen, die gewinnunabhängigen Arbeitskosten, bestimmte Kapitalkosten – wie etwa Fremdkapitalzinsen – sowie gegebenenfalls Substanzsteuerzahlungen (im Wesentlichen ertragsunabhängige Steuern) vermindert werden. Die Einzelheiten zu regeln, bleibt den Tarifvertragsparteien und der betrieblichen Ebene vorbehalten.

– Zu entscheiden ist des Weiteren, ob der zu verteilende Unternehmenserfolg lohnabhängig oder in Form von für jeden Beschäftigten gleichen Beträgen ausgestaltet sein soll und wie Teilzeitbeschäftigte zu behandeln sind.

Die Einzelheiten sollten von den Tarifvertragsparteien in einem Rahmenvertrag vereinbart werden, der auf der betrieblichen Ebene modifiziert werden kann. Die Tarifvertragsparteien können sich dabei auf umfangreiche Vorarbeiten in der Literatur stützen, sie brauchen das Rad nicht neu zu erfinden.

655. Neben einem Abschlag vom Verteilungsspielraum stellen sich den Tarifvertragsparteien weitere lohnpolitische Herausforderungen, deren wichtigste in einer hinreichend flexiblen qualifikatorischen Lohnstruktur besteht. Mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen ist gering qualifiziert, also ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung, und ihre Arbeitslosenquote ist rund drei Mal so hoch wie die der Personen mit abgeschlossener Ausbildung.

Für diesen Tatbestand gibt es mehrere Erklärungsansätze. Die zunehmende internationale Integration aller Märkte führt dazu, dass die weltweite Arbeitsteilung verstärkt zum Tragen kommt, weil sich Entwicklungsländer und Schwellenländer zunehmend auf die Produktion der Güter konzentrieren, zu deren Herstellung vornehmlich einfache Arbeit benötigt wird, die dort reichlich und zu vergleichsweise geringen Kosten vorhanden ist. Vermutlich noch bedeutsamer ist indes die Zunahme eines technischen Fortschritts, der vor allem gering qualifizierte Arbeit freisetzt.

Schließlich und nicht weniger bedeutsam ist die Verantwortung der Lohnpolitik, die in der Vergangenheit hierzulande gering qualifizierte Arbeit überproportional – etwa im Vergleich zu mittleren Qualifikationen – verteuert hat, sei es durch eine starke Anhebung der unteren Lohngruppen, sei es durch deren Wegfall.

Diese Erklärungsansätze werden in der Literatur weitgehend akzeptiert, strittig ist allenfalls die Rangfolge ihrer quantitativen Bedeutung zur Erklärung der Arbeitslosigkeit. Wie immer diese eingeschätzt werden mag, dass einer flexiblen qualifikatorischen Lohnstruktur eine wichtige Bedeutung zukommt, ist für Deutschland durch empirische Studien gut belegt und zudem durch die Erfahrungen anderer Länder untermauert. Gewiss: Selbst eine wesentlich stärker gespreizte qualifikatorische Lohnstruktur wird die Konsequenzen des arbeitssparenden technischen Fortschritts und der internationalen Arbeitsteilung für die hiesige Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer nicht gänzlich abfedern können, dazu ist es zum Teil ohnehin zu spät. Aber: Mit ihrer Hilfe kann zusätzliche Zeit für die notwendigen Anpassungsprozesse erkauft werden, und, was vor allem zu Buche schlägt, mit ihr werden Voraussetzungen für das Entstehen neuer rentabler Arbeitsplätze geschaffen, in erster Linie, jedoch nicht ausschließlich im Bereich der Produktion nicht handelbarer Güter, also etwa in Teilen des Dienstleistungssektors. Selbst als verloren angesehene Arbeitsplätze, weil durch Maschinen wegrationalisiert, mögen teilweise zurückgewonnen werden, wenn die Maschinen technisch abgeschrieben sind und sich das Faktorpreisverhältnis zwischenzeitlich zu Gunsten der Arbeit verändert hat; Faktoreinsatzverhältnisse sind nicht irreversibel.

656. Einen besonderen Stellenwert genießt eine stärkere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur bei den vielfältigen Bemühungen um eine Reform der Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Dazu hat der Sachverständigenrat ein ausgearbeitetes Konzept vorgelegt (JG 2002 Ziffern 444 ff.). Einer der Kernpunkte dieses Vorschlags, der in modifizierter Form auch von anderen Institutionen vertreten wird, ist eine Absenkung des Regelsatzes der Sozialhilfe für arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe, um deren Anreiz zu erhöhen, aus der Sozialhilfe auf den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln. Im Gegenzug werden diesen Personen wesentlich höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu ihrer Sozialhilfe zugestanden als bisher, wenn sie eine – gegebenenfalls gering entlohnte – Arbeit aufnehmen. Diejenigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Stelle finden können, müssen ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau zu erreichen.

Ohne den Beitrag der Lohnpolitik sind diese Reformvorschläge zum Scheitern verurteilt, wenn es um mehr Be-

schäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit geht. Daher müssen einerseits die genannten Reformvorschläge zügig umgesetzt und ergänzt werden, und andererseits ist der Beitrag der Lohnpolitik unverzichtbar, durch eine stärkere Spreizung des unteren Bereichs der qualifikatorischen Lohnstruktur die Grundlage für rentable neue Arbeitsplätze zu schaffen.

657. In der Öffentlichkeit wird seit einigen Monaten verstärkt über eine Verlängerung der Arbeitszeit als Instrument für mehr Beschäftigung und ein höheres Wachstum diskutiert. In der Regel beinhalten diesbezügliche Vorschläge eine Erhöhung der wöchentlichen tariflich vereinbarten Arbeitszeit, meistens um eine Stunde, bei unveränderten tariflichen Monatsentgelten. Mit anderen Worten, der Stundenlohnsatz sinkt annähernd im prozentualen Ausmaß der Arbeitszeitverlängerung. Davon erwarten die Befürworter erhebliche Beschäftigungsgewinne, bis zu einer Größenordnung von rund 100 000 neuen Arbeitsplätzen. Zusätzliche Aktualität gewinnt die Diskussion über die Arbeitszeitverlängerung durch die höhere Anzahl von Arbeitstagen im Jahr 2004, als deren Folgen in der öffentlichen Diskussion eine um 0,5 Prozentpunkte höhere Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts im nächsten Jahr vermutet wird.

Diese Vorschläge stehen in krassem Gegensatz zur Position der Gewerkschaften, die sich selbst heute noch mit Nachdruck für eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit, möglichst bei vollem Lohnausgleich, als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aussprechen, obwohl die beschäftigungspolitischen Effekte einer Arbeitszeitverkürzung, selbst wenn kein Lohnausgleich gewährt wird, mehr als zweifelhaft sind (JG 97 Ziffer 381). Aber auch die Unternehmen haben zumindest in der Vergangenheit in Form der Inanspruchnahme von Frühverrentungsprogrammen auf die Verringerung der Arbeitszeit gesetzt, in diesem Fall der Lebensarbeitszeit, wenngleich sich in jüngerer Zeit hier ein entschiedenes Umdenken abzeichnet.

In welchem Umfang der erhoffte Beschäftigungsaufbau aufgrund einer verlängerten tariflichen Arbeitszeit tatsächlich eintreten wird, hängt von einer Reihe von Einflussfaktoren und Unwägbarkeiten ab, die teilweise schwer zu quantifizieren sind. Insbesondere muss zwischen einer kurzfristigen und einer mittelfristigen Betrachtungsweise sowie zwischen Effekten auf der Nachfrageseite und der Angebotsseite des Arbeitsmarkts unterschieden werden.

- In kurzfristiger Sichtweise sind die Produktion und der Absatz von Gütern und Dienstleistungen für das Unternehmen weitgehend unveränderbare Größen. Eine Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit führt dann dazu, dass gegebenenfalls Überstunden abgebaut werden – womit aufgrund des Wegfalls von Überstundenzuschlägen eine weitere Kostenersparnis einhergeht – und je nach Betriebsgröße von geplanten Neueinstellungen erst einmal abgesehen wird, in Ausnahmefällen mag es sogar vereinzelt zu Entlassungen kommen.

  Eine ähnliche Einschätzung gilt für einen lediglich temporären Anstieg der Arbeitszeit, wie beispielsweise eine einmalige Erhöhung der Arbeitstage, weil – wie im Jahr 2004 – mehr Feiertage als sonst üblich auf ohnehin arbeitsfreie Tage fallen. Dieser Einmaleffekt wird in erster Linie einen Abbau von Überstunden nach sich ziehen, weniger indessen einen beträchtlichen konjunkturellen Impuls auslösen, schon gar nicht einen dauerhaften Wachstumsschub (Ziffer 383). Substantiellere Effekte wären zu erwarten, wenn dauerhaft ein zusätzlicher Arbeitstag durch Wegfall eines wochentäglich festen Feiertags geschaffen würde (SG 95).

- In mittelfristiger Betrachtungsweise ändert sich das Bild. Unterstellt man zunächst konstante Güterpreise, so fragen die Unternehmen aufgrund des gesunkenen Stundenlohnsatzes im Vergleich zur Situation vor der Arbeitszeitverlängerung mehr Arbeit nach, wobei allerdings ein Teil dieser zusätzlichen Arbeitsnachfrage bereits durch die Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit realisiert worden ist, so dass sich die Frage stellt, ob neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Beantwortung hängt entscheidend von der Höhe der Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ab, also davon, wie viele Beschäftigte die Unternehmung prozentual mehr einsetzt, wenn der Stundenlohn um ein Prozent sinkt. Eine aufgrund von empirischen Analysen plausible Größenordnung dieser Elastizität für die Gesamtwirtschaft dürfte in einer Bandbreite von - 0,6 bis - 1,0 liegen. Bei einer Erhöhung der tariflichen Arbeitzeit um 2,5 vH – das entspräche einer Stunde Mehrarbeit bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden – und einem angenommenen gleich hohen Rückgang des Stundenlohns steigt zwar die insgesamt nachgefragte Arbeitsmenge um 1,5 vH, sofern der Wert von - 0,6 der genannten Elastizität unterstellt wird, jedoch wird diese Zunahme weit überkompensiert durch die bereits vorgenommene Erhöhung des Arbeitsvolumens um 2,5 vH. Per saldo würde bei dieser Parameterkonstellation die Unternehmung ihr Arbeitsvolumen mithin um 1 vH reduzieren, also Entlassungen vornehmen. Die genannte Elastizität müsste schon (in absoluter Betrachtungsweise) einen Wert von über Eins annehmen – was in sehr arbeitsintensiv produzierenden Branchen etwa des Dienstleistungsbereichs nicht unrealistisch ist – um positive Beschäftigungseffekte einer Arbeitszeitverlängerung zu induzieren.

- Hebt man nun die Annahme konstanter Güterpreise auf, so werden positive Beschäftigungseffekte wahrscheinlicher. Aufgrund des gesunkenen Stundenlohnsatzes verringern sich die Produktionskosten. Insoweit die Unternehmen daraufhin Preissenkungen vornehmen – das hängt unter anderem von der Wettbewerbssituation auf den Gütermärkten ab – steigen die Kaufkraft der inländischen Konsumenten und die internationale Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen. Dies geht zwar mit Beschäftigungsgewinnen einher, allerdings kommt es auf den Nettoeffekt an, denn bei geringeren Preisen steigt der reale Pro-

duzentenlohn, wovon für sich genommen ein dämpfender Effekt auf die Arbeitsnachfrage ausgeht.

– Schließlich muss die Angebotsseite des Arbeitsmarkts beachtet werden. Die Arbeitszeitverlängerung kann einen Rückgang des Arbeitsangebots zur Folge haben, weil die gestiegene Arbeitszeit bei konstanten Monatsentgelten nicht mehr den Präferenzen der Arbeitnehmer entspricht, vorausgesetzt, die bisherige Arbeitszeit stimmte mit diesen Präferenzen überein. Da der Stundenlohnsatz sinkt, bei konstanten Konsumgüterpreisen auch der in realer Betrachtung, sinken die Opportunitätskosten der Freizeit oder, anders gewendet, das entgangene Einkommen bei einem höheren Freizeitkonsum ist niedriger, worauf, wenn sonst alles gleich bleibt, mehr Freizeit in Anspruch genommen wird, das Arbeitsangebot mithin sinkt. Dies könnte dazu führen, dass sich einige Erwerbspersonen aus dem Erwerbsleben zurückziehen, weil sich nach ihrer Einschätzung Arbeit nicht mehr „lohnt". Allerdings sollte der Effekt angesichts der zur Rede stehenden Größenordnung einer Arbeitszeitverlängerung nicht überbewertet werden, der genannte Substitutionseffekt ist aus empirischer Sicht eher für das Arbeitsangebot verheirateter Frauen als Zweitverdienerinnen im Haushalt relevant. Immerhin: Einige Arbeitsplätze mögen frei werden und mit Arbeitslosen besetzt werden können, sofern die nachgefragten und angebotenen Qualifikationsprofile übereinstimmen, was bei rund 4,4 Millionen Arbeitslosen nicht von vornherein unrealistisch ist.

Insgesamt betrachtet sind positive Beschäftigungseffekte aufgrund der tariflichen Arbeitszeitverlängerung zwar nicht auszuschließen, ihre Größenordnung ist indes zurückhaltend zu beurteilen. Der Grund für diese vorsichtige Einschätzung liegt nicht etwa darin, dass von einer Reduktion des Stundenlohnsatzes keine nennenswerten Beschäftigungsgewinne ausgingen, sondern vielmehr darin, dass die betroffenen Arbeitnehmer zunächst einmal „gezwungen" werden, länger zu arbeiten, womit dann bereits ein Teil der zusätzlichen Arbeitsnachfrage abgedeckt ist. Selbst unter Berücksichtigung der Möglichkeit, dass geringere implizite Lohnerhöhungen über eine Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit in den Tarifverhandlungen eher durchzusetzen sein mögen als explizite Lohnmindersteigerungen, sollten die Tarifvertragsparteien anstelle oder zusätzlich zu einer Verlängerung der tariflichen Arbeitszeit diese noch mehr als bisher flexibilisieren, etwa mit Hilfe von großzügig bemessenen Arbeitszeitkorridoren und von (Lebens-)Arbeitszeitkonten.

658. Die Lohnpolitik der kommenden Jahre steht vor großen Herausforderungen. Die Folgen früheren Fehlverhaltens sind zu reparieren, neuen Entwicklungen muss Rechnung getragen werden. Der Sachverständigenrat verkennt nicht die damit einhergehenden möglichen Härten, selbst wenn diese nur in der Verweigerung neuer Ansprüche der Arbeitsplatzbesitzer bestehen. Angesichts einer Anzahl von rund 6 Millionen offener und verdeckter Arbeitsloser darf die Lohnpolitik ihren Beitrag nicht verweigern.

659. Ein Mitglied des Rates, Jürgen Kromphardt, kann sich weder der Forderung der Mehrheit nach einem Zurückbleiben der Entwicklung des Lohnniveaus hinter dem Anstieg des Verteilungsspielraums noch seiner Berechnungsmethode dieses Spielraums anschließen.

Ein Zurückbleiben des Lohnniveaus hinter der Zunahme des Verteilungsspielraums ist nicht beschäftigungsfördernd. Vielmehr ist es geboten, dass die Reallöhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt im Ausmaß der Arbeitsproduktivität beziehungsweise die Nominallöhne im Ausmaß der Summe von Produktivitätszuwachs und Inflationsrate (gemessen am Deflator des Bruttoinlandsprodukts) ansteigen. Diese Position wird zwar in Ziffer 647 angesprochen und eine Begründung genannt, aber es wird ab Ziffer 648 versucht, diese Begründung mit drei theoretischen Argumenten und mit empirischen Beispielen zu widerlegen. Das erste in Ziffer 648 genannte Argument ist nicht überzeugend, weil die Gefahr eines Nachfrageausfalls seitens der Konsumenten nicht aus der Überlegung resultiert, die Unternehmer könnten wegen eines moderaten Kurses der Lohnpolitik plötzlich ihre geplanten Produktionszuwächse nach unten korrigieren. Vielmehr müssten die Unternehmen, um zusätzliche Arbeitsplätze wegen der Lohnzurückhaltung zu schaffen, ein Signal erhalten, ihre Produktion wegen zusätzlicher Nachfrage mehr als geplant auszudehnen. Das Signal an die Unternehmen der Konsumgüterindustrie wird jedoch eher gegenteilig sein. Daher werden diese Unternehmen keinen Anlass haben, zusätzliche Personen zu beschäftigen, selbst wenn die Arbeit relativ zur Situation einer Erhöhung der Reallöhne gemäß der Produktivitätsentwicklung etwas billiger geworden ist. Infolgedessen dürften diese Unternehmen keine Einstellungen vornehmen, so dass auch kein bisher Arbeitsloser nun einen Arbeitsplatz findet und deshalb aufgrund seines höheren Einkommens eine höhere Konsumgüternachfrage entfaltet.

Das zweite Argument bezieht sich darauf, dass bei einem Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Arbeitsproduktivität die Unternehmen bei unveränderter Beschäftigung zusätzliche Gewinne realisieren, sofern sie die niedrige Lohnstückkostensteigerung nicht in den Preisen weitergeben. In diesem Fall verfügen die Unternehmen über zusätzliche Finanzmittel, die sie für höhere Investitionen verwenden könnten. Es ist allerdings fraglich, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Denn erstens liefern langsamer steigende Löhne weniger Anlass zu Rationalisierungsinvestitionen, auch wenn sie deren Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen erleichtern würden. Aber auch für Erweiterungsinvestitionen bietet die Lohnzurückhaltung keinen zusätzlichen Anreiz. Da die marginale Konsumquote der Unternehmerhaushalte kleiner ist als die der Arbeitnehmerhaushalte, kann ein möglicher Mehrkonsum der Unternehmerhaushalte den Ausfall an Konsum bei den Arbeitnehmerhaushalten nicht kompensieren. Insofern haben die Unternehmen, bei denen die zusätzlichen Gewinne anfallen, keinen An-

reiz, mehr Investitionen durchzuführen, so dass auch die Investitionsgüterindustrie keine zusätzlichen Aufträge erhält. Wenn die Unternehmen die zusätzlichen Gewinne daraufhin am Kapitalmarkt anlegen, so könnten sich die Finanzierungsbedingungen anderer Unternehmen durch steigende Kurse und sinkende Zinssätze eventuell weiter verbessern, aber die entscheidende Voraussetzung für Erweiterungsinvestitionen, nämlich die Erwartung zusätzlich steigender Absatzmengen, wird dadurch nicht erfüllt. Diese Voraussetzung kann nicht durch das Argument ersetzt werden, Ersparnisse würden von den Kapitalmärkten regelmäßig in private und staatliche Nachfrage transformiert. Denn dieses Argument, das dem bekannten Say'schen-Theorem entspricht, welches nur für Tauschwirtschaften zwingend zutrifft, wird durch den zutreffenden Hinweis auf zeitliche Verzögerungen weitgehend wieder aufgehoben. Gehen nämlich Produktion, Beschäftigung und Einkommen zunächst zurück, so entstehen keine zusätzlichen Ersparnisse, die in Nachfrage transformiert werden könnten.

Als drittes Argument wird darauf verwiesen, Lohnzurückhaltung führe zu einer gestiegenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dies gilt allerdings nur, wenn das geringere Ansteigen der Lohnstückkosten auch in den Preisen weitergegeben wird und somit keine höheren Gewinne erzielt werden. Ist dies der Fall, so steigt in der Tat zunächst die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Es ist jedoch fraglich, ob dadurch mehr als nur ganz kurzfristig eine höhere Nachfrage des Auslands resultiert, denn die Unternehmen im Ausland werden sich – wenn ein großes Land zu dieser Strategie greift, zumal das Land, in dem im Euro-Raum und darüber hinaus die Lohnstückkosten und die Preise am langsamsten steigen – aufgrund der schärferen Konkurrenz gezwungen sehen, ebenfalls auf eine moderate Lohnpolitik zu drängen, so dass der Wettbewerbsvorteil wieder verschwindet. Dies gilt für Länder, mit denen Deutschland durch eine gemeinsame Währung verbunden ist. Gegenüber anderen, über flexible Wechselkurse verbundene Staaten kann der Vorteil bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auch durch eine Aufwertung wieder verloren gehen, zu der eine Tendenz dann besteht, wenn durch die höhere Wettbewerbsfähigkeit das Ausland mehr inländische Güter kauft und dafür mehr Einheiten inländischer Währung benötigt und dadurch deren Wert in die Höhe treibt.

660. Zur empirischen Untermauerung wird im Kasten 16 zum einen auf die zurückhaltende Lohnpolitik in den Niederlanden verwiesen. Auch dieser Hinweis kann die Befürchtung negativer Rückwirkungen auf der Nachfrageseite nicht beheben. Das niederländische Abkommen von Wassenaar ist nämlich durch einen Dreiklang von Vereinbarungen gekennzeichnet. Erstens akzeptierten die Gewerkschaften eine zurückhaltende Lohnpolitik für mehrere Jahre, zweitens erklärten die Arbeitgeber ihre Bereitschaft, sehr viel mehr Teilzeitarbeitsplätze als bisher zur Verfügung zu stellen, und drittens erleichterte die Fiskalpolitik diese Vereinbarung, indem sie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge senkte, so dass der verringerte Anstieg der Bruttolöhne nicht voll auf die Nettolöhne durchschlug. Diese Trias von Maßnahmen hatte großen Beschäftigungserfolg, zum einen deswegen, weil in einem kleinen Land eine Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnzurückhaltung nur in deutlich geringerem Maße als in einer großen Volkswirtschaft mit dem Risiko behaftet ist, dass die konkurrierenden Unternehmen im Ausland ebenfalls Lohnzurückhaltung durchsetzen, und weil zweitens das höhere Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen die Aussichten der Arbeitslosen und der nachrückenden jüngeren Jahrgänge, eine Beschäftigung zu finden, deutlich erhöhte, so dass sie unter anderem ihre Vorsorgeersparnisse verringern konnten. Wie wichtig das höhere Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen für den Beschäftigungserfolg des Abkommens von Wassenaar war, ist auch daran zu ersehen, dass in den Niederlanden die Erwerbstätigenzahlen deutlich kräftiger zunahmen als in Deutschland, dass aber die Entwicklung des Arbeitsvolumens bis zum Jahr 1990 geringfügig ungünstiger und erst danach günstiger verlief als in Deutschland. Die in Stunden gemessene Arbeitsnachfrage wurde dank der steigenden Teilzeitquote auf wesentlich mehr Beschäftigte verteilt.

Des Weiteren wird auf eine Simulationsstudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, verwiesen. Der dort errechnete positive Beschäftigungseffekt mehrjähriger Lohnzurückhaltung wird auf der Basis eines großen makroökonometrischen Modells ermittelt und hängt entscheidend von einer der unsichersten makroökonometrischen Beziehungen ab, nämlich der Investitionsfunktion. Insbesondere der Einfluss der Gewinne auf die Investitionen ist wegen der Wechselwirkung zwischen diesen beiden Größen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nur sehr schwer zu bestimmen. Angesichts dieser Unsicherheit reichen die Ergebnisse einer Simulationsstudie nicht aus, die theoretisch abgeleitete Erwartung negativer Beschäftigungswirkungen zurückhaltender Lohnpolitik zu entkräften.

661. Die Tarifpolitik muss auch deswegen weiterhin in der Lage sein, Reallohnsteigerungen in Anlehnung an die Produktivitätszunahme durchzusetzen, weil andernfalls eine wichtige Barriere gegen ein Abgleiten in die Deflation weggeräumt wird. Dass solche Barrieren notwendig sind, geht aus der Erklärung des EZB-Rates zu seiner Sitzung vom 8. Mai 2003 hervor; diese besagt, dass der EZB-Rat „beim Streben nach Preisstabilität darauf abzielen wird, mittelfristig eine Preissteigerungsrate von nahe 2 % beizubehalten. Diese Klarstellung unterstreicht die Verpflichtung der EZB, zum Schutz gegen Deflationsrisiken für eine ausreichende Sicherheitsmarge zu sorgen". In Deutschland liegt die Preissteigerungsrate deutlich unterhalb dieses Inflationsziels.

Die Europäische Zentralbank kann sich allerdings in ihrer Geldpolitik nicht an der Situation in einem einzelnen Land orientieren, sondern sie muss die durchschnittliche Entwicklung im gesamten Euro-Raum beachten. Sie kann also nicht verhindern, dass die Inflationsrate in Deutschland am niedrigsten und der Realzins am höchs-

ten ist, nachdem sich die Nominalzinsniveaus im Euro-Raum schon vor Einführung der gemeinsamen Währung rasch aneinander angeglichen haben. Daher ist die nationale Wirtschaftspolitik gefordert, dazu beizutragen, dass auch in jedem einzelnen Land diese Sicherheitsmarge eingehalten wird.

Die Lohnpolitik kann ihren Beitrag leisten, indem Lohnsteigerungen vereinbart werden, die via Lohnstückkostensteigerung zu einer Inflationsrate führen, die über der aktuellen deutschen Inflationsrate liegt, aber im Rahmen der Preisnorm der Europäischen Zentralbank (genauer: Im Rahmen des zur EZB-Preisnorm passenden Anstiegs des BIP-Deflators) bleibt und damit näher an die durchschnittliche Inflationsrate des Euro-Raums rückt. Geschieht dies isoliert in Deutschland, würde sich allerdings die durchschnittliche Inflationsrate des Euro-Raums nach oben verschieben. Deshalb wäre es wünschenswert, dass Mitgliedstaaten, deren Inflationsrate über der EZB-Preisnorm liegt, eine Mäßigung ihrer Preisniveauentwicklung anstreben. Dazu müssten sich auch in solchen Ländern die Nominallöhne an der nationalen Produktivitätsentwicklung sowie an der EZB-Preisnorm orientieren. Dann würden auch dort die Lohnstückkosten nur mit der Rate steigen, die zur EZB-Norm passt. Dies ist kein Appell zu Lohnverzicht, sondern ist von der Erwartung getragen, dass bei weniger stark steigenden Lohnstückkosten auch die Inflationsrate niedriger liegt, so dass die Arbeitnehmer dieser Länder keine oder nur begrenzte Reallohneinbußen haben. Von dieser Lohnentwicklung hätten diese Volkswirtschaften Vorteile, denn ihre jetzige hohe Inflationsrate untergräbt ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit und ist daher nicht „tragfähig“.

Durch die Orientierung an der EZB-Preisnorm soll auch sicher gestellt werden, dass die Lohnpolitik nicht mit der Geldpolitik in Konflikt gerät und diese zu restriktiven Maßnahmen veranlasst, von der die Beschäftigungsentwicklung beeinträchtigt wird.

662. Bei der Berechnung des Verteilungsspielraums (siehe Kasten 15) beschränkt sich die Mehrheit auf eine mikroökonomische Ableitung der Bedingungen für den gewinnmaximalen Arbeitseinsatz und schließt daraus auf einen Zusammenhang zwischen den Änderungen des Grenzprodukts der Arbeit und der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote (Gleichung 4). Sie vernachlässigt dabei, dass ihre mikroökonomische Analyse die Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt nur über die Reagibilität des individuellen Arbeitsangebots auf Änderungen des für den Einzelnen jeweils vorgegebenen Lohnniveaus erfasst. Die Lohnquote ist jedoch eine gesamtwirtschaftliche Größe, und auf dieser Ebene kann das Lohnniveau nicht vorgegeben werden, sondern wird unter anderem von den Machtverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Das Verhältnis von gesamtwirtschaftlichem Reallohnniveau zum Grenzprodukt der Arbeit hängt daher nicht nur von dem zur Ableitung der Gewinnmaximierung verwendeten Maß der Wettbewerbsintensität und der Produktionstechnologie ab, sondern auch davon, wie sich die gesamtwirtschaftliche Relation von Reallohnniveau zu Arbeitsproduktivität bei veränderten Machtverhältnissen zwischen den Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber entwickelt.

Ändert sich diese Relation durch eine kollektiv vereinbarte Lohnzurückhaltung, würden die Unternehmen, wenn sie tatsächlich – wie in der mikroökonomischen Ableitung der Gewinnmaximierungsbedingung unterstellt – den Verlauf und die Lage der Preis-Absatz-Funktion für jedes ihrer Produkte genau und sicher kennen, auf diese Vereinbarung in beschäftigungsförderlicher Weise reagieren. Wegen der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung auf ihren Absatzmärkten werden sich jedoch viele Unternehmen abwartend verhalten, so dass sich durch die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der Niveauparameter der Preis-Absatz-Funktion (Gleichung 2) verändert. Das durch die vereinbarte Lohnzurückhaltung hervorgerufene Sinken der Lohnquote erfolgt mithin, ohne dass sich an dem in der mikroökonomischen Analyse verwendeten Parameter der Produktionstechnologie und der Wettbewerbsintensität etwas geändert hat. Von einer Änderung der Lohnquote kann daher nicht auf eine Änderung des Grenzprodukts der Arbeit geschlossen werden, und es ist nicht gerechtfertigt, in Tabelle 74, Seite 363 zur Berechnung des Verteilungsspielraums die trendmäßige Verringerung der Lohnquote über die letzten sieben Jahre (Spalte 9) mit einer Veränderung der Differenz zwischen Durchschnittsprodukt und Grenzprodukt gleichzusetzen und sie vom Verteilungsspielraum abzuziehen.

Errechnet man den Verteilungsspielraum ohne diese Abzüge, so verschwindet im Durchschnitt der ausgewiesenen Jahre 1998 bis 2003 die mit jährlich 0,4 Prozentpunkten ohnehin begrenzte Überziehung des Verteilungsspielraums. Zieht man für die Ausnutzung des Verteilungsspielraums die Entwicklung der Effektivlöhne heran, die für die tatsächliche Lohnkostenentwicklung entscheidend sind, so ergibt sich im Durchschnitt dieser Jahre ein nicht ausgeschöpfter Verteilungsspielraum, insbesondere in den Jahren 2002 und 2003. Damit ist eine Schuldzuweisung an die Tarifvertragsparteien wegen Überschreiten des Verteilungsspielraums empirisch wenig fundiert.

663. Im Lichte der voranstehenden negativen Beurteilung der Beschäftigungswirkungen von Lohnzurückhaltung ist auch der Vorschlag einer generellen Verlängerung der Arbeitszeit – durch Verlängerung der Wochenarbeitszeit oder durch Wegfall von bezahlten Feiertagen bei unveränderten Monatseinkommen – negativ zu beurteilen. Sobald die Arbeitgeber die tatsächliche Arbeitszeit verlängern – und das ist das erklärte Ziel der Vorschläge – benötigen sie bei gegebener Produktion weniger Arbeitskräfte. Ob es zu einer Ausweitung von Produktion und Nachfrage aufgrund des gesunkenen Stundenlohnsatzes kommt, ist mehr als fraglich. Es treten nämlich alle Effekte der Lohnzurückhaltung auf, die in den Ziffern (659) und (660) diskutiert wurden. Zusätzlich ist bei verlängerter Arbeitszeit der Anstieg des Arbeitsvolumens der bereits Beschäftigten größer als die

Zunahme der Nachfrage nach Arbeit, die sich aus den geschätzten Substitutionselastizitäten errechnen lässt. Dieses Ergebnis ändert sich auch dann nicht, wenn die Unternehmer aufgrund der geringeren Lohnstückkosten die Preise senken. Selbst wenn dies positive Effekte auf die Güternachfrage hätte – was umstritten ist –, verschwindet nun der Substitutions-Effekt, weil außer der Arbeit auch die Kapitalgüter billiger werden. Im Ergebnis wird daher die Nachfrage nach Arbeit selbst im günstigsten Fall weniger steigen, als sich die geleisteten Arbeitsstunden der Beschäftigten aufgrund der Arbeitszeitverlängerung erhöhen, und es werden Arbeitskräfte überflüssig. Der Beschäftigungseffekt ist mithin negativ; die vorgeschlagene Arbeitszeitverlängerung ist beschäftigungsfeindlich und daher abzulehnen.

So weit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

2. Die Verantwortung des Gesetzgebers: Kurs bei Arbeitsmarktreformen halten, weitere Herausforderungen annehmen

664. Wenngleich die Tarifvertragsparteien die Führungsrolle im Hinblick auf die Verantwortung für die Entwicklung der Beschäftigung einnehmen müssen, so kommt dem Gesetzgeber die äußerst wichtige Aufgabe zu, beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, das heißt, für eine Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen, welche den sich wandelnden Bedingungen der Arbeitswelt und im internationalen Standortwettbewerb Rechnung trägt, also konkret alle Maßnahmen in die Wege zu leiten, die zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze beitragen, seien dies nun kleine oder große Schritte. Denn den einen Königsweg, der die Arbeitslosigkeit weitgehend beseitigt, gibt es nicht, und schon gar nicht einen Weg, der niemandem weh tut. Erforderlich ist eine Paketlösung vieler einzelner zielführender gesetzgeberischer Aktivitäten, auch wenn liebgewordene Besitzstände zur Disposition gestellt werden müssen.

Die Bundesregierung hat sich des Reformbedarfs angenommen, das verdient Anerkennung, insbesondere bei mutigen Schritten im Bereich der Arbeitslosenversicherung und Mindestsicherung, die aber teilweise noch ihrer Umsetzung harren. Andere Maßnahmen hingegen sind weit weniger positiv einzuschätzen. Und schließlich liegt noch eine Reihe von Reformerfordernissen vor, deren sich die Bundesregierung bemächtigen sollte.

Die folgende Standortbestimmung und die Einschätzung der Reformen am Arbeitsmarkt beginnen mit einer kritischen Würdigung der bisher implementierten und der beabsichtigten Reformmaßnahmen seitens der Bundesregierung und zeigen weitere Reformnotwendigkeiten insbesondere im Tarifvertragsrecht auf. Dieser Tour d'Horizon schließen sich Ausführungen zu Einzelaspekten an, nämlich zur Reform des Kündigungsschutzes sowie zum Problemkreis Arbeitslosenversicherung und Mindestsicherung.

2.1 Nach der Reform ist vor der Reform: Hartz und danach

665. Die vergangenen Monate waren durch eine Vielzahl von kleineren und größeren Reformschritten gekennzeichnet. Einige von ihnen sind bereits Gesetz und in die Tat umgesetzt, andere befinden sich im Gesetzgebungsverfahren und sind Gegenstand teilweise kontroverser parlamentarischer Beratungen, und wieder andere harren gesetzgeberischer Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit einer Standortbestimmung und – soweit möglich – einer Zwischenbilanz hinsichtlich der Reformen auf dem Arbeitsmarkt.

„Hartz-Gesetze": Eine erste Zwischenbilanz

666. Die Bundesregierung hat mit den noch Ende des Jahres 2002 verabschiedeten Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I" und „Hartz II") eine Reihe der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" („Hartz-Kommission") aufgegriffen und in die Tat umgesetzt. Dies betrifft in erster Linie die Einrichtung von „Personal-Service-Agenturen", die Einführung von „Ich-AGs", „Mini-Jobs" und „Midi-Jobs" einschließlich der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und verschiedene Änderungen im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung (Wegfall der Dynamisierung, Umkehrung der Beweislast und andere Maßnahmen). Des Weiteren finden sich substantielle Änderungen bei der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld im vom Deutschen Bundestag Ende September 2003 beschlossenen „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt", welches zudem einige Modifikationen beim gesetzlichen Kündigungsschutz enthält. Schließlich hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, welcher unter anderem eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in etwa auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe vorsieht („Hartz IV"). Dieses Gesetz wurde am 17. Oktober vom Deutschen Bundestag beschlossen, bedarf aber noch der Zustimmung des Bundesrates.

667. Die „Personal-Service-Agenturen" (PSA) sollen zum Beschäftigungsaufbau beitragen, indem sie Arbeitslose über den Weg eines Beschäftigungsverhältnisses in einem Leiharbeitsunternehmen auf einen regulären Arbeitsplatz führen: Arbeitslose können ein staatlich gefördertes Arbeitsverhältnis in einer PSA erhalten, während Leiharbeitsfirmen als PSA diese Arbeitnehmer an den (privaten) Unternehmenssektor ausleihen, dem sich eine solche Entleihung deshalb als lohnend darstellen soll, weil die entleihenden Unternehmen einen vergleichsweise geringeren Preis als üblich für die entliehenen Arbeitskräfte entrichten. Für die Leiharbeitsfirmen kann die Funktion als PSA lohnend sein, weil sie mit den Arbeitsämtern Verträge über die Übernahme einer Gruppe von Arbeitslosen gegen Entgelt abschließen.

Nach Bekunden der „Hartz-Kommission" stellen die PSA das „Herzstück" ihrer Vorschläge dar. Insbesondere erwartet sie einen „Klebeeffekt": Mit Hilfe des Kontakts zwischen den Arbeitslosen und den Unternehmen soll

eine raschere Integration in das Erwerbsleben erreicht werden, wobei die restriktiven Regeln des Kündigungsschutzes durch die Trennung zwischen rechtlichem und faktischem Arbeitgeber vermieden werden, ohne Arbeitnehmerschutzrechte anzutasten (Ziffer 243). Jedoch ist nach Einschätzung vieler Kritiker statt eines „Klebeeffekts“ eher ein „Drehtüreffekt“ zu befürchten, das heißt, aufgrund der geringeren Entlohnung würden reguläre Arbeitsplätze durch temporär subventionierte Beschäftigungsverhältnisse verdrängt. Dem haben die Tarifvertragsparteien in der Leiharbeitsbranche insoweit einen Riegel vorgeschoben, als die Tarifabschlüsse (kaum) spezielle Abschläge für über die PSA vermittelte Leiharbeitnehmer vorsehen, insbesondere nicht für Langzeitarbeitslose (Ziffer 257). Wie aus einer umfangreichen Befragung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, bei Leiharbeitsfirmen Mitte Juni dieses Jahres hervorgeht, erwarten mehr als 85 vH der auf die Umfrage antwortenden Leiharbeitsfirmen, dass ihre Personalkosten als Folge der gesetzlichen Vorschriften und tariflichen Vereinbarungen steigen (fast die Hälfte geht sogar von wesentlich höheren Personalkosten aus) und rund 70 vH, dass ihre Umsätze (wesentlich) niedriger ausfallen werden.

Ende Oktober waren in den PSA mit einer Kapazität von nicht ganz 43 000 Plätzen rund 25 000 Arbeitnehmer beschäftigt. Die amibitiösen Erwartungen von im Jahresdurchschnitt 50 000 Beschäftigten konnten damit nicht erfüllt werden, auch wenn die Zahl der in den PSA Beschäftigten im Laufe der zweiten Jahreshälfte merklich zunahm. Verlässliche Aussagen über den Eingliederungserfolg werden nicht vor Mitte des nächsten Jahres vorliegen, doch bis Ende Oktober hatten rund 3 000 vormals Beschäftigte der PSA eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen, damit beträgt die durchschnittliche Integrationsquote etwa 50 vH.

668. Im Rahmen so bezeichneter „Ich-AGs“ – die Wortwahl steht hier nicht zur Diskussion – soll die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit verstärkt und die Schattenwirtschaft zurückgedrängt werden. Hierfür wird ein Existenzgründungszuschuss für bis zu drei Jahre gewährt, der von monatlich 600 Euro im ersten Jahr auf 240 Euro im dritten Jahr fällt, vorausgesetzt, es handelt sich um Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe oder um Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, und das Arbeitseinkommen beläuft sich nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit auf nicht mehr als 25 000 Euro (Ziffer 245). Je nach der Höhe der vorher bezogenen Lohnersatzleistungen und des zu erwartenden Einkommens aus der selbständigen Tätigkeit kann aber das weiterhin bestehende „Überbrückungsgeld“ für Arbeitslose, die sich als Existenzgründer betätigen wollen, vorteilhafter sein. Allerdings bedarf es bei Letzterem im Gegensatz zur „Ich-AG“ einer positiven fachkundigen Begutachtung des Existenzgründungsprojekts.

Aus den bis Ende Oktober dieses Jahres vorliegenden Daten geht hervor, dass sich die Inanspruchnahme der „Ich-AGs“ auf knapp 73 000 und die neuen Bewilligungen des „Überbrückungsgelds“ auf nicht ganz 77 000 Fälle – das sind rund 20 vH mehr im Vergleich zum Vorjahr – belaufen hat. Die befürchtete Substitution zwischen beiden Programmen hat es daher zumindest vollumfänglich wohl nicht gegeben.

Inwieweit durch die „Ich-AGs“, trotz ihrer nicht unerheblichen Anzahl, tatsächlich die erhoffte Entlastung auf dem Arbeitsmarkt eintreten wird, hängt auch vom Umfang potentieller Mitnahmeeffekte beispielsweise in der Form ab, dass Arbeitslose eine Existenzgründungsabsicht lediglich vortäuschen. Dieser Anreiz besteht insbesondere für Arbeitslose, deren Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld nur noch kurz ist und die – beispielsweise wegen fehlender Bedürftigkeit – keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen, zumal der Existenzgründungszuschuss nicht zurückgezahlt werden muss, wenn das erzielte Einkommen (bereits im ersten Jahr) die Einkommensgrenze überschreitet (der Zuschuss wird dann lediglich nicht verlängert), und weil das Existenzgründungsvorhaben bei einer „Ich-AG“ nur einer Absichtserklärung und Gewerbeanmeldung bedarf.

669. Die Attraktivität einer legalen Beschäftigung im Niedriglohnbereich wurde durch die zum 1. April 2003 in Kraft getretene Reform der geringfügigen Beschäftigung in Form von „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“ merklich erhöht. „Mini-Jobs“ gelten bis zu einem Entgelt von monatlich 400 Euro und sind für den Arbeitnehmer abgabenfrei, während der Arbeitgeber eine Pauschalabgabe von normalerweise 25 vH des Lohns entrichtet, bei einer Beschäftigung in Privathaushalten von 12 vH. Im Entgeltbereich der „Midi-Jobs“ zwischen 400 Euro und 800 Euro vermeidet eine Gleitzone die früher bestehenden extrem hohen Grenzbelastungen bei Überschreiten der Einkommensgrenzen, wie sie beispielsweise beim mittlerweile eingestellten „Mainzer Modell“ zu verzeichnen waren (Ziffern 243 ff.).

Im September 2003 belief sich die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten auf 5,88 Millionen Personen. Aufgrund unterschiedlicher Erfassungskonzepte ist diese Zahl nicht mit den bisher von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen von rund 4,1 Millionen geringfügig entlohnten Beschäftigten vergleichbar (Ziffer 219). Neuere Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit deuten indes darauf hin, dass seit der Reform die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten in der Tat merklich, das heißt in sechsstelligem Umfang, zugenommen hat. Ein erheblicher Teil der Zunahme der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse besteht aus Nebenbeschäftigungen, die nun deutlich attraktiver geworden sind. Hinzu kommt, dass die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu gut einem Viertel von Rentnern und Personen im Alter von mindestens 55 Jahren und zu knapp der Hälfte von Jugendlichen unter 20 Jahren, bei denen es sich häufig um Schüler handeln dürfte, wahrgenommen werden (September 2003), also neben den dort ebenfalls arbeitenden Hausfrauen nicht der Personenkreis, den man bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Auge hat. Schließlich ist davon auszugehen, dass ein

Teil dieser neuen Beschäftigungsverhältnisse auf die Legalisierung von Schwarzarbeit zurückzuführen ist.

Zudem dürfen die Risiken nicht klein geschrieben werden, die mit Millionen von „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“ einhergehen, etwa in der Form, dass bisherige Vollzeitarbeitsplätze in mehrere „Mini-Jobs“ oder „Midi-Jobs“ zerlegt werden, mit entsprechenden Einnahmeausfällen bei Steuern und Sozialabgaben, sofern diese nicht in der Tat durch eine höhere Beschäftigung (über-)kompensiert werden.

Insofern fällt die vorläufige Beurteilung der Reform der geringfügigen Beschäftigung letztlich zwiespältig aus. Sicherlich: Zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse mögen aus der Schattenwirtschaft in die Legalität überführt werden, vermutlich entstehen neue Beschäftigungsverhältnisse, und beides geht mit steigenden Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben einher. Ob es allerdings angesichts der angesprochenen Risiken zu einer dauerhaften zusätzlichen Beschäftigung kommt, bleibt abzuwarten.

670. In Umsetzung des von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen „Job-Floaters“ hat die Bundesregierung bereits Ende vergangenen Jahres das Programm „Kapital für Arbeit“ aufgelegt, welches von der Kreditanstalt für Wiederaufbau betreut wird. Kleine und mittlere Unternehmen können unter bestimmten Voraussetzungen einen subventionierten, im Vergleich zu herrschenden Kreditkonditionen zinsgünstigen Kredit erhalten, sofern sie dauerhaft einen Arbeitslosen oder einen Auszubildenden einstellen. Die Inanspruchnahme dieses Programms mit knapp 8 900 Einstellungen aufgrund von gut 2 200 vergebenen Krediten Anfang Oktober muss als dürftig angesehen werden – allemal vor den Erwartungen der Hartz-Kommission, angefangen mit 50 000 Bewilligungen bereits im ersten Jahr bis hin zu 300 000 im dritten Jahr nach der Einführung.

671. Bereits in den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden Änderungen beim Leistungsrecht eingeführt, wie die Abschaffung der Dynamisierung des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfe, die Einführung der Verpflichtung, sich bereits bei Kenntnis des Zeitpunkts der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses als arbeitssuchend zu melden, sofern ein Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend gemacht werden soll, und die Umkehr der Beweislast, dass nämlich nicht mehr wie bisher das Arbeitsamt dem Arbeitslosen schuldhaftes Verhalten bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder einer verhinderten Arbeitsaufnahme nachweisen muss, sondern dass der Arbeitslose den umgekehrten Beweis eines nicht schuldhaften Verhaltens zu erbringen hat.

Stellen bereits diese Änderungen beim Leistungsrecht eine zielführende Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitslosen und eine Verringerung von Fehlanreizen dar, so gilt dies erst recht für die im „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“, welches Ende September dieses Jahres vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde, verankerte Verkürzung der Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld auf maximal zwölf Monate oder 18 Monate für Arbeitslose im Alter über 55 Jahren sowie für die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in etwa auf dem Niveau der Sozialhilfe im Rahmen eines Gesetzentwurfs, der dem Deutschen Bundestag vorliegt. Diese ausgesprochen sinnvollen wie notwendigen Vorhaben mutig gegen einen erbitterten Widerstand in Angriff genommen zu haben, dafür verdient die Bundesregierung Anerkennung. Kritisch zu bewerten ist hingegen die beschlossene Berücksichtigung eines ortsüblichen (Tarif-)Lohns, unterhalb dessen Empfänger von Arbeitslosengeld II keine Beschäftigung aufnehmen müssen. Der Sachverständigenrat würdigt diese Reformmaßnahmen im Einzelnen an anderer Stelle seines Gutachtens (Ziffern 710, 717).

672. In dem genannten „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ werden zudem Modifikationen beim gesetzlichen Kündigungsschutz vorgenommen. Bei der Bestimmung der für den Schwellenwert relevanten Beschäftigtenzahl, ab dem der gesetzliche Kündigungsschutz greift, werden bis zu fünf zukünftig befristet eingestellte Arbeitnehmer nicht mitgerechnet und die Kriterien für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen spezifiziert (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung) sowie Ausnahmen davon ausdrücklich zugelassen. Außerdem erfolgt eine gesetzliche Verankerung einer bisher bereits möglichen Regelung des Abfindungsanspruchs des Arbeitnehmers bei einer betriebsbedingten Kündigung.

Diese Aspekte bedeuten nur vorsichtige Schritte hin zu einer Lockerung der Regelungen beim gesetzlichen Kündigungsschutz – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Diese Thematik wird an anderer Stelle des Gutachtens ausführlich aufgegriffen (Ziffern 677 ff.).

Was noch getan werden muss: Reform des Tarifvertragsrechts

673. Zu den dringenden Reformmaßnahmen gehört seit einer geraumen Zeit die Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts. Wohlgemerkt: Es geht nicht um dessen Abschaffung, die Tarifautonomie wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Wohl aber geht es um mehr Anpassungsflexibilität an sich ständig ändernde Herausforderungen nicht zuletzt im Zuge eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs. Die Tarifautonomie ist nicht mit einem Lohnsetzungsmonopol der Tarifvertragsparteien gleichzusetzen, das wäre auf keinen Fall durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes gedeckt.

674. Was hier im Einzelnen dem Gesetzgeber obliegt, darauf hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit beharrlich Jahr für Jahr hingewiesen und im letzten Jahresgutachten erneut zusammengefasst (JG 2002 Ziffern 466 ff.). Verändert hat sich im Bereich des Tarifvertragsrechts praktisch nichts. Umso mehr erscheint es erforderlich, wiederum die dringlichsten Reformmaßnahmen mit allem gebotenem Nachdruck anzumahnen.

Im Vordergrund stehen folgende Defizite des Tarifvertragsrechts:

– Das Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) sollte neu geregelt werden. Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit zählt die Arbeitsplatzsicherheit nicht zu den Aspekten, die bei der Abwägung, ob sich der Arbeitnehmer bei einer Abweichung vom Tarifvertrag durch Zugeständnisse bei der Entlohnung oder Arbeitszeit „günstiger" steht, einbezogen werden dürfen. Das Bundesarbeitsgericht spricht in seinem diesbezüglichen Urteil vom 20. April 1999 von einem „unzulässigen Sachgruppenvergleich", es würden – so das Bundesarbeitsgericht – gewissermaßen „Äpfel mit Birnen" verglichen. Aus ökonomischen Überlegungen ist die Beschäftigungssicherheit explizit in die Günstigkeitsüberlegung mit einzubeziehen (zuletzt JG 2002 Ziffer 466).

  Man muss die Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips nicht überziehen und dem Grundsatz folgen, dass generell das Gewollte das Günstige sei. Statt dessen könnte der Gesetzgeber prüfen, ob die individuelle Abweichung vom Tarifvertrag zeitlich und quantitativ begrenzt werden sollte, und gegebenenfalls die Einführung einer solchen Erweiterung des Günstigkeitsprinzips im Hinblick auf die Arbeitplatzsicherheit im Gesetz zunächst einmal für einige Jahre befristen, um abzuwarten, inwieweit sich die Befürchtungen der Kritiker einer diesbezüglichen Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips bewahrheiten.

– Die Tarifbindung bei Austritt des Unternehmens oder des Arbeitnehmers aus der Tarifgebundenheit gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG sollte auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgelt- und Manteltarifverträge verkürzt werden.

– Allgemeinverbindlicherklärungen von Entgelttarifverträgen sollten künftig unterbleiben, ebenso wie „Tariftreuegesetze", nach denen die Vergabe von öffentlichen Aufträgen von der Einhaltung von Tarifverträgen abhängig gemacht wird.

– Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Arbeitgebern sollten von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freigestellt werden. Damit können nicht tarifgebundene Unternehmen Betriebsvereinbarungen über Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen treffen, selbst wenn ein für die jeweilige Branche geltender Tarifvertrag dies (üblicherweise) anders bestimmt.

– Der Gesetzgeber sollte prüfen, inwieweit im Tarifvertragsgesetz eine wirksame Öffnungsklausel vorgeschrieben werden kann, um für tarifgebundene Unternehmen auf betrieblicher Ebene Abmachungen treffen zu können, die von den Regelungen des Tarifvertrags abweichen, es sei denn, die Tarifvertragsparteien kommen diesem Erfordernis nach. Gewiss: In den letzten Jahren sind in zahlreichen Tarifverträgen Entgelt-Differenzierungsmöglichkeiten und Öffnungsklauseln aufgenommen worden, und der Sachverständigenrat verkennt nicht die einschlägigen Bemühungen der Tarifvertragsparteien. Aber: Eine Reihe von Regelungen erscheint zu restriktiv und in ihrer Durchführung zu zeitraubend. Im Übrigen hat der Bundeskanzler in seiner Agenda 2010 vom 14. März dieses Jahres entsprechende Mahnungen an die Tarifvertragsparteien gerichtet und andernfalls gesetzgeberische Schritte angekündigt.

Mit diesen Flexibilisierungsmaßnahmen, die schon ansatzweise durchzusetzen für den Gesetzgeber bereits eine herausfordernde Aufgabe sein wird, würde das Tarifvertragsrecht den Anforderungen genügen, die sich ihm heutzutage stellen. Kleine Retuschen helfen kaum weiter, ein größerer Wurf ist erforderlich. Er sollte baldmöglichst in Angriff genommen werden.

675. Zwei Mitglieder des Rates, Jürgen Kromphardt und Bert Rürup, widersprechen der in Ziffer 674 vertretenen Auffassung, der Gesetzgeber solle beim Günstigkeitsprinzip auch explizit die Arbeitsplatzsicherheit einbeziehen. Der Bedarf an einer verstärkten Berücksichtigung der Bedingungen in einzelnen Betrieben bei der Lohnfindung ist unstrittig; diesen Bedarf aber auf diesem Wege Rechnung zu tragen und damit die normative Wirkung von Tarifverträgen aufzuweichen, ist aus folgenden Gründen der falsche Weg:

– In Tarifverträgen können nur verbindliche Abreden über die Lohnhöhe und die Arbeitszeit, nicht aber über die Beschäftigung getroffen werden. Würde man es zulassen, dass auf der betrieblichen Ebene tarifgebundene Arbeitnehmer gegen die Zusage eines Arbeitgebers auf Weiterbeschäftigung sich bereit erklären können, freiwillig zu untertariflichen Bedingungen zu arbeiten, hätten die Tarifsvertragsparteien letztlich keine Möglichkeit mehr, ihren Kollektivvertrag durchzusetzen. Die einzelnen Arbeitnehmer würden wieder in eine Abhängigkeitsposition fallen, vor der sie die Tarifautonomie und der Kollektivvertrag schützen sollen. Der kollektive Tarifvertrag würde seiner zentralen Ordnungs-, Friedens- und Sanktionsfunktion und damit seiner normsetzenden Kraft beraubt; er hätte nur noch Empfehlungscharakter und würde damit letztlich obsolet.

– Mit dem Eintritt in eine Gewerkschaft delegiert ein Arbeitnehmer seine Entscheidung hinsichtlich der Mindestbedingungen, zu denen er bereit ist zu arbeiten, an die Gewerkschaft. Diese Entscheidungsdelegation kann er jederzeit durch den Austritt aus der Gewerkschaft widerrufen. Solange ein Arbeitnehmer allerdings gewerkschaftlich organisiert ist, ist er an die Tarifvertragsvereinbarungen einschließlich der einschlägigen Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes gebunden. Daher kann er solchen Abweichungen von den tarifvertraglichen Regelungen zustimmen, die für ihn günstiger sind. Da aber seine Beschäftigung nicht im Tarifvertrag geregelt ist, kann sie,

solange er Gewerkschaftsmitglied ist, nicht Gegenstand der Günstigkeitsabwägung sein.

– Eine einzelvertragliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber ist dem Arbeitnehmer, solange er Gewerkschaftsmitglied ist, dann verwehrt, wenn diese Vereinbarung Abweichungen von den tarifvertraglichen Regelungen enthält, die für ihn – gemessen an den dort festgelegten Größen (Entlohnung, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen) – ungünstiger sind. Will er eine abweichende Vereinbarung mit dem Arbeitgeber abschließen, steht es ihm frei, aus der Gewerkschaft auszutreten.

  Die Arbeitsplatzsicherheit sollte in die Günstigkeitsabwägung auch deswegen nicht einbezogen werden, weil durch die Möglichkeit solcher individuellen Vereinbarungen die Schutzfunktion des Tarifvertrags auch angesichts des potentiellen personalwirtschaftlichen Drucks der Arbeitgeber verloren ginge. Die Gewerkschaften hätten überdies nur noch geringe Chancen, Lohnforderungen mittels Arbeitskämpfen durchzusetzen, da es sich für die Mitglieder nicht mehr lohnen würde, sich für einen Tarifabschluss zu engagieren oder im Arbeitskampf wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen.

– Auch Vorschläge, das Einbeziehen der Beschäftigung in die Günstigkeitsabwägung (zum Beispiel durch Beschäftigungsgarantien für eine begrenzte Zeit) dann zu zulassen, wenn der Betriebsrat oder ein Quorum der Belegschaftsmitglieder einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zustimmen, sind mit dem Tarifrecht unvereinbar: Da zur Belegschaft üblicherweise auch nichtorganisierte Arbeitnehmer gehören, würden bei dieser Regelung Dritte und Nichtmitglieder von Gewerkschaften über Ansprüche von Gewerkschaftsmitgliedern entscheiden, obwohl sie dazu nicht legitimiert sind. Ein entsprechendes Vorgehen ist daher nur in dem Umfang zulässig, der über Öffnungsklauseln im Tarifvertrag vorgesehen ist.

– Nach einhelliger juristischer Auffassung gilt der Abschluss von Tarifverträgen als die bei weitem wichtigste Betätigung der Koalitionen auf dem Arbeitsmarkt. Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz garantiert den Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht nur das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen zu bilden und diesen Koalitionen beizutreten, dieser Artikel schützt auch die Koalitionen als Träger der kollektiven Koalitionsfreiheit selbst. Aus diesem Grund gilt die Tarifautonomie als grundrechtlich geschützt. In ständiger Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Tarifautonomie insofern eine freiheitsschützende Funktion hat, als sie darauf angelegt ist, die strukturelle Unterlegenheit gerade des einzelnen Arbeitnehmers beim Abschluss von individuellen Arbeitsverträgen durch kollektive Verträge auszugleichen. Die vorgeschlagene Änderung würde daher, weil sie die Tarifautonomie verletzt, nach Ansicht namhafter Verfassungsrechtler einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht Stand halten.

So weit die Meinung dieser Ratsmitglieder.

2.2 Kündigungsschutz: Mehr Rechtssicherheit und Chancengleichheit

676. Die Bundesregierung hat im Jahr 2003 eine Reform des Kündigungsschutzes in Angriff genommen. Die Agenda 2010 enthielt im Hinblick auf eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes vier Punkte: Befristet Beschäftigte sowie Leih- und Zeitarbeitnehmer sollten demnach bei Kleinbetrieben nicht auf die Obergrenze von fünf Beschäftigten angerechnet werden; statt auf Weiterbeschäftigung zu klagen, sollten Arbeitnehmer bei einer betriebsbedingten Kündigung die Möglichkeit haben, eine Abfindung in gesetzlich festgelegter Höhe zu wählen; Arbeitnehmervertreter und Arbeitgeber sollten verbindliche Kriterien für die Sozialauswahl festlegen können; Existenzgründer sollten befristete Arbeitsverhältnisse für vier Jahre abschließen können. Diese Vorhaben wurden in den folgenden Monaten von der Bundesregierung konsequent und zügig umgesetzt. Am 26. September 2003 verabschiedete der Deutsche Bundestag das „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“, in dessen Artikel 1 Änderungen des Kündigungsschutzes aufgeführt werden, die sich unter anderem auf eine Eingrenzung der Kriterien der Sozialauswahl (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung des Arbeitnehmers), die Regelung eines Abfindungsanspruchs bei betriebsbedingter Kündigung, den Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat sowie die Modifikation des Schwellenwerts beziehen (Ziffer 253).

Diese Reformen stellen einen behutsamen Schritt hin zu einer Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes dar. Einige Vorschläge, die der Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt hatte, sind in der Tat aufgegriffen worden (JG 2002 Ziffern 469 ff.). Gleichwohl bleiben noch Flexibilisierungspotentiale beim gesetzlichen Kündigungsschutz ungenutzt, und einige Regelungen bedürfen noch wichtiger Ergänzungen und Modifikationen. Daher greift der Sachverständigenrat erneut dieses Thema auf und stellt weiterführende Reformvorschläge zur Diskussion.

Im Folgenden wird zunächst die Problematik des geltenden Kündigungsschutzrechts dargestellt und dabei der Frage nachgegangen, inwieweit von den herrschenden, durch das Richterrecht weiterentwickelten Regelungen des Kündigungsschutzes unerwünschte Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen. Dann folgen mehr grundsätzliche ökonomische Überlegungen zum Kündigungsschutz, nämlich ob es des gesetzgeberischen Eingriffs bedarf und anhand welcher Kriterien dieser gegebenenfalls gestaltet sein sollte. Schließlich wird ein Reformvorschlag des Sachverständigenrates zur Diskussion gestellt, der zu mehr Sicherheit beim Kündigungsrecht beitragen und den Arbeitslosen mehr Beschäftigungschancen eröffnen soll.

Die Problematik des geltenden Kündigungsschutzrechts

Die bisherige Gesetzeslage

677. Dem Kündigungsrecht und Kündigungsschutzrecht kommt die Aufgabe zu, verfassungsrechtlich geschützte Belange beider Vertragsparteien in Einklang zu bringen. Einer unbegrenzten Kündigungsfreiheit des Arbeitgebers steht nach herrschender Rechtsauffassung das Gebot der Sozialstaatlichkeit gemäß Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz gegenüber, welches den Arbeitnehmer vor grundlosen oder willkürlichen Kündigungen schützt, und ebenso der Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Grundgesetz) sowie das Recht, den Arbeitsplatz und die Ausbildungsstätte frei wählen zu können (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz). Dem Arbeitgeber ist andererseits ein gewisses Maß an Kündigungsfreiheit zuzubilligen und zwar aufgrund der verfassungsmäßig geschützten Vertrags- und Berufsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie (Artikel 2 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 14 Grundgesetz).

Kündigung ist die empfangsbedürftige Willenserklärung einer Vertragspartei, das Arbeitsverhältnis (einseitig) zu beenden. Der Normalfall besteht in der ordentlichen Kündigung, bei der regelmäßig bestimmte Fristen einzuhalten sind (§§ 621, 622 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)), während diese Fristenregelung nicht für außerordentliche Kündigungen gilt (§ 626 BGB). Die Vertragsparteien können jederzeit die Beendigung des Arbeitsverhältnisses in einem Aufhebungsvertrag vereinbaren.

Zu unterscheiden ist zwischen dem „allgemeinen“ und dem „besonderen“ Kündigungsschutz. Der allgemeine Kündigungsschutz ist im Kündigungsschutzgesetz (KSchG) geregelt. Von ihm sind seit dem Jahr 1999 Kleinunternehmen mit bis zu fünf Arbeitnehmern befreit (von 1996 bis 1998 waren es zehn, davor ebenfalls fünf Arbeitnehmer). Der gesetzliche Kündigungsschutz gilt erst ab einer ununterbrochenen Betriebszugehörigkeitsdauer des Arbeitnehmers von länger als sechs Monaten im selben Unternehmen. Der besondere Kündigungsschutz bezieht sich auf bestimmte Arbeitnehmergruppen (im Wesentlichen Mutterschutz, Schwerbehindertenschutz und Schutzvorschriften für betriebsverfassungsrechtliche Funktionsträger) und ist in den diese Tatbestände betreffenden Gesetzen geregelt.

Die Wirksamkeit einer arbeitgeberseitigen ordentlichen Kündigung setzt voraus, dass sie sozial gerechtfertigt ist, das heißt, dass einer der in § 1 Absatz 2 Kündigungsschutzgesetz genannten Gründe vorliegt, nämlich personenbedingte Gründe (beispielsweise unzureichende körperliche oder geistige Eignung), verhaltensbedingte Gründe (beispielsweise Vertragsverletzungen oder Verstöße gegen die betriebliche Ordnung) oder betriebsbedingte Gründe (Wegfall des bisherigen Arbeitsplatzes ohne Weiterbeschäftigungsmöglichkeit im selben Unternehmen). Eine betriebsbedingte Kündigung ist selbst bei dringenden betrieblichen Erfordernissen unwirksam, weil sozial ungerechtfertigt, wenn der Arbeitgeber bei der Auswahl des zu kündigenden Arbeitnehmers soziale Gesichtspunkte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat. Die Gründe für die jeweils getroffene Sozialauswahl sind auf Verlangen des Arbeitnehmers anzugeben, der Nachweis einer unstatthaften Sozialauswahl liegt beim Arbeitnehmer (§ 1 Abs. 3 KSchG).

Zusätzlich zu diesen Kündigungsgründen „an sich“ prüft die Arbeitsgerichtsbarkeit nicht nur, ob die Kündigung „verhältnismäßig“ ist, wobei in einer umfassenden, in ihren Kriterien unbestimmten Einzelabwägung alle Umstände des konkreten Einzelfalls gewürdigt werden, sondern zudem, ob die Kündigung wirklich das letzte Mittel darstellt („ultima ratio-Prinzip“) und ob angesichts der gegebenen Umstände eine Weiterbeschäftigung tatsächlich unmöglich (etwa bei Krankheit) oder unzumutbar (etwa bei Zerrüttung des Arbeitsverhältnisses) erscheint („Prognoseprinzip“).

678. Die gesetzlichen Kündigungsschutzvorschriften müssen im Zusammenhang mit den rechtlichen Möglichkeiten gesehen werden, einen Arbeitsvertrag einmal oder mehrmals zeitlich zu befristen, weil damit für den Arbeitgeber prinzipiell eine Ausweichmöglichkeit vom Kündigungsschutz eröffnet wird. Die Befristung von Arbeitsverträgen wird durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) gesetzlich geregelt, in Tarifverträgen können indes längere Fristen vereinbart werden.

Nach diesem Gesetz können Arbeitsverträge bis zu einer Dauer von zwei Jahren befristet werden, ohne dass dafür ein sachlicher Grund vorliegen muss (innerhalb dieses Zeitraums ist eine höchstens dreimalige Verlängerung desselben Arbeitsvertrags zulässig). Für eine zeitlich längere Befristung muss ein sachlicher Grund vorliegen, wofür § 14 Absatz 1 Ziffer 1 bis 8 Teilzeit- und Befristungsgesetz Beispiele nennt (unter anderen Gründen: nur befristeter Bedarf an der Arbeitsleistung, Eigenart der Arbeitsleistung, haushaltsrechtliche Vorgaben). Arbeitnehmer im Alter von über 52 Jahren können generell befristet eingestellt werden, es sei denn, der befristete Arbeitsvertrag stünde in einem sachlich engen Zusammenhang mit einem vorherigen unbefristeten Vertrag, diese Möglichkeit gilt bis Ende des Jahres 2006.

Die Kritik und ihre Beurteilung

679. Die gesetzlichen Kündigungsschutzregelungen sind sowohl von juristischer als auch von ökonomischer Seite verstärkt in die Kritik geraten.

Zunächst werden dem Kündigungsschutz beschäftigungshemmende Wirkungen vorgeworfen. Damit erhebt sich die Frage, inwieweit ein flexiblerer Kündigungsschutz positive Beschäftigungswirkungen hat. Die Beantwortung dieser Frage ist sowohl aus Sicht der ökonomischen Theorie als auch der empirischen Wirtschaftsforschung nicht einfach.

Aus theoretischer Sicht gehen vom Kündigungsschutz im Hinblick auf die Beschäftigung gegenläufige Effekte aus, welche eine Einschätzung des Nettoeffekts erforderlich machen. Auf der einen Seite mag ein rigoroser Kündigungsschutz dazu führen, dass Arbeitnehmer aufgrund der damit einhergehenden höheren Arbeitsplatzsicherheit

eher bereit sind, in betriebsspezifisches Humankapital zu investieren und sich ganz allgemein mit den Interessen des Unternehmens zu identifizieren; beides bewirkt tendenziell eine höhere Arbeitsproduktivität und geringere Entlassungen. Auf der anderen Seite mag ein weit gefasster Kündigungsschutz – insbesondere der besondere Kündigungsschutz für spezielle Gruppen von Arbeitnehmern – eine Einstellungsbarriere für Arbeitslose darstellen, weil Unternehmen fürchten, die neueingestellten Arbeitnehmer bei sich verschlechternder Wirtschaftslage nur sehr schwer entlassen zu können, und deshalb vorzugsweise eine höhere Anzahl von Überstunden ableisten lassen.

Den Nettoeffekt dieser und anderer Einflüsse des Kündigungsschutzes in wissenschaftlich fundierten empirischen Studien herauszufinden, ist mit erheblichen Problemen behaftet, weil dafür im Idealfall eigentlich ein Vergleich zweier zeit- und ortsgleicher Zustände erforderlich wäre, nämlich einerseits die bekannte Situation mit einem rigiden Kündigungsschutz und andererseits die unbekannte, weil hypothetische Situation eines flexiblen Kündigungsschutzes, wohlgemerkt in demselben Land und zum selben Zeitpunkt.

Um trotz der Unmöglichkeit, die idealen Ausgangsbedingungen in Form der kontrafaktischen Situation zu gewinnen, dennoch zu methodisch abgesicherten empirischen Aussagen zu gelangen, bieten sich zwei Möglichkeiten an. Wenn sich erstens die Regelungen bezüglich des Kündigungsschutzes im Zeitablauf verändert haben, dann ist es unter bestimmten methodischen Voraussetzungen möglich, die daraus resultierenden Beschäftigungseffekte abzuschätzen, nämlich sofern den sich im Zeitablauf eventuell geänderten sonstigen Einflussfaktoren auf die Beschäftigung angemessen Rechnung getragen wird. Die zweite Möglichkeit wählt einen anderen Weg, indem in einem internationalen Vergleich die Arbeitsmarktsituationen zwischen Ländern verglichen werden, die sich durch die Flexibilität der Kündigungsschutzregelungen signifikant unterscheiden, um dann Rückschlüsse auf den kausalen Effekt eines flexibleren Kündigungsschutzes zu ziehen. Allerdings müssen alle wichtigen sonstigen unterschiedlichen länderspezifischen Einflussfaktoren auf die Arbeitsmarktsituation hinreichend in die Berechnung des Beschäftigungseffekts eingehen. Erschwerend kommt hinzu, dass die zur Rede stehende Variable „Rigidität des Kündigungsschutzes" quantifiziert werden muss. Dies stellt angesichts einer Fülle von rechtlichen Regelungen und divergierenden Einschätzungen der Arbeitsgerichtsbarkeit eine schwierige Aufgabe dar, beispielsweise in Form des Problems einer möglichst objektivierten Gewichtung unterschiedlicher institutioneller Arrangements in den einzelnen betrachteten Ländern (JG 2002 Ziffern 348 und 470).

Welche Methodik auch immer angewandt werden mag, es allein bei der Analyse der Kündigungsschutzregeln zu belassen, ist jedoch nicht hinreichend. Unterschiedliche institutionelle Hemmnisse auf Arbeitsmärkten und Gütermärkten sind nicht unabhängig voneinander, sie können sich gegenseitig verstärken (JG 2002 Ziffer 357). Mit anderen Worten, nur partielle Reformen an einer einzigen Stellschraube mögen unwirksam, im Extremfall sogar kontraproduktiv sein. Wichtig ist für die Analyse der Beschäftigungswirkungen von institutionellen Rigiditäten ferner, dass ihr ökonomisch sinnvolle Zeiträume zugrunde liegen. In ökonomisch „guten" Zeiten sind Regulierungen oft nicht weiter hinderlich; es macht mithin wenig Sinn, etwa auf die sechziger Jahre in Westdeutschland zu verweisen, um die Nachteile von Regulierungen zu bestreiten. Vielmehr treten die beschäftigungsfeindlichen Effekte institutioneller Hemmnisse vielfach erst in „schlechten" Zeiten auf, wenn sie nämlich Hand in Hand mit wirtschaftlichen Störungen gehen, welcher Art diese auch immer sein mögen.

Vor dem Hintergrund dieser methodischen Problemskizze können die meisten ökonometrischen Studien zwar kaum nennenswerte Effekte unterschiedlicher Kündigungsschutzregelungen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung belegen, wohl aber auf die Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Personengruppen. Mit der Stringenz des Kündigungsschutzes geht sehr häufig ein signifikant höherer Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit einher. Außerdem steigen aufgrund des Schutzes der Arbeitsplatzbesitzer die Arbeitskosten, und des Weiteren liegt empirische Evidenz dafür vor, dass im internationalen Vergleich höhere Abfindungszahlungen mit höheren Arbeitslosenquoten verbunden sind. Ein Grund für den geringen Einfluss unterschiedlicher Kündigungsschutzregulierungen auf die gesamtwirtschaftliche Anzahl der Beschäftigten mag auch in betrieblichen Ausweichreaktionen liegen. So nehmen beispielsweise Unternehmen in Deutschland – im Gegensatz etwa zu den Vereinigten Staaten – bei notwendigen Anpassungen des Arbeitsvolumens eher eine Variation der Arbeitszeit als eine Veränderung der Anzahl der Beschäftigten vor.

680. Sodann wird kritisiert, dass der Kündigungsschutz eine Erstarrung des hiesigen Arbeitsmarkts oder zumindest dessen zu geringe Dynamik verursacht, denn es sei hierzulande außerordentlich schwierig, zeitaufwändig und kostenträchtig, notwendige Entlassungen vorzunehmen, seien diese betriebsbedingt, verhaltensbedingt oder personenbedingt. Dieser pauschale Vorwurf lässt sich im Hinblick auf die tatsächlichen Fluktuationsvorgänge auf dem deutschen Arbeitsmarkt indessen nur bedingt erhärten. Im Jahr 2002 wurden rund 3,8 Millionen Zugänge aus einer Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit registriert. In diesen Angaben sind freilich nicht nur Entlassungen enthalten, sondern zudem arbeitnehmerseitige und beiderseits einvernehmliche Kündigungen.

Auf der Grundlage des „IAB-Betriebspanels" ergeben sich für das Jahr 2002 Anteile von Kündigungen durch den Betrieb an der Gesamtzahl aller Personalabgänge von 25 vH und 31 vH für Westdeutschland beziehungsweise Ostdeutschland, während sich die entsprechenden Zahlen für arbeitnehmerseitige Kündigungen auf 34 vH und 15 vH beliefen. Kündigungen durch den Betrieb sinken allgemein mit zunehmender Betriebsgröße und erreichten mit 46 vH in Westdeutschland und 67 vH in Ostdeutschland Spitzenwerte im Baugewerbe. Nach Angaben einer Erhebung, bei der von Juli bis September 2001 rund 2 400 Personen befragt wurden, die im Zeitraum zwischen September 1999 und Novem-

ber 2000, also in einem durch eine günstige wirtschaftliche Entwicklung geprägten Zeitraum, ein Arbeitsverhältnis beendet hatten, entfielen 39 vH aller formellen Beendigungen des Arbeitsverhältnisses auf Eigenkündigungen der Arbeitnehmer und 32 vH auf Arbeitgeberkündigungen, in 20 vH der Fälle endete eine Befristung. Ebenfalls nach Angaben der gekündigten Personen waren rund zwei Drittel der Arbeitgeberkündigungen betriebsbedingt. Bei der Interpretation dieser Angaben ist indes zu berücksichtigen, dass sie auf Antworten allein der Gekündigten beruhen (die verhaltensbedingte Kündigungsgründe möglicherweise ungern angeben) und in einer Phase eines Beschäftigungsaufbaus erhoben wurden (zwischen September 1999 und November 2000 stieg die Anzahl der Beschäftigten gesamtwirtschaftlich um etwa 700 000 Personen).

Diese Angaben geben allerdings keine Auskunft darüber, ob die Fluktuationsvorgänge auf dem deutschen Arbeitsmarkt den Anforderungen eines flexiblen Arbeitsmarkts genügen, dazu sind internationale Vergleiche hilfreich.

Wie aus einer Studie der OECD aus dem Jahr 1999 hervorgeht, gehen rigidere Kündigungsschutzbestimmungen mit einer geringeren Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt einher: Das Risiko, arbeitslos zu werden, sinkt, aber die Dauer der Arbeitslosigkeit und die der Betriebszugehörigkeit steigen, mit anderen Worten, der Kündigungsschutz begünstigt die Beschäftigten. Damit wird nicht nur die Chancen der Arbeitslosen auf Beschäftigung beeinträchtigt, es werden zudem Effizienzgewinne vertan, weil – etwa aufgrund der Sozialauswahl – produktivere Beschäftigte, die nicht darunter fallen, entlassen werden müssen. Deutschland gehört nach den Ergebnissen der OECD-Studie zu den Ländern mit stringentem Kündigungsschutz, so dass vor diesem Hintergrund die Vermutung nicht von der Hand zu weisen ist, dass trotz aller Fluktuation auf dem deutschen Arbeitsmarkt dessen Dynamik durch den hiesigen Kündigungsschutz gebremst wird. Insoweit entbehren diesbezügliche Schuldzuweisungen nicht einer gewissen Berechtigung. Wie ferner eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, zeigt, führte die Heraufsetzung des Schwellenwerts für die Gültigkeit des Kündigungsschutzgesetzes von fünf auf zehn Personen zwischen den Jahren 1996 und 1998 bei den betroffenen Unternehmen zu einer signifikanten Abnahme des Anteils befristeter Arbeitsverträge zu Gunsten von Dauerarbeitsverhältnissen; die Evaluation des Beschäftigungseffekts erwies sich angesichts des kleinen Zeitfensters dieser Lockerung des Kündigungsschutzes als methodisch nicht durchführbar.

681. Schließlich richtet sich die Kritik am geltenden Kündigungsrecht auf die heutzutage herrschende Rechtsunsicherheit, weil der Ausgang von Kündigungsschutzprozessen nicht prognostizierbar sei, wobei dies sowohl auf betriebsbedingte, vor allem aber – unter anderem wegen der schwierigen, dem Arbeitgeber einseitig aufgebürdeten Beweislast – auf personenbedingte und auf verhaltensbedingte Kündigungen zuträfe.

Ursprünglich verlangte die Zielsetzung des Kündigungsschutzgesetzes des Jahres 1951 nur, dass die Kündigung sachlich begründet sein müsse. So heißt es in der Begründung des Regierungsentwurfs aus dem Jahr 1951: Das Gesetz wendet sich nicht gegen Entlassungen, die aus triftigem Grund erforderlich sind, sondern „lediglich gegen solche Kündigungen, die hinreichender Begründung entbehren und deshalb als eine willkürliche Durchschneidung des Bandes der Betriebszugehörigkeit erscheinen.“ Im Jahr 1972 wurde die Bestimmung eingefügt, dass bei einem Widerspruch des Betriebsrats gegen die Kündigung (und nur dann) eine Kündigung ungerechtfertigt sei, wenn die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers an einem anderen Arbeitsplatz in dem Unternehmen besteht (§ 1 Abs. 2 Nr. 1b KSchG).

Allerdings enthält der gesetzliche Kündigungsschutz zahlreiche Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe, wie beispielsweise die Vorschrift in § 1 Absatz 3 Kündigungsschutzgesetz, dass bei betriebsbedingten Kündigungen „soziale Gesichtspunkte“ berücksichtigt werden müssen.

Damit hat der Gesetzgeber die Aufgabe, den Kündigungsschutz rechtsanwendbar zu gestalten, zu einem beachtlichen Teil an die Arbeitsgerichtsbarkeit delegiert. Das deutsche Kündigungsschutzrecht ist weitgehend richterrechtlich geprägt. Dieser Umstand gäbe weniger Anlass zur Beanstandung, hätte die Rechtsprechung den Kündigungsschutz im Laufe der Jahrzehnte in einigen Bereichen nicht über die Normzwecke des Gesetzgebers durch zahlreiche richterrechtliche Generalklauseln (beispielsweise das „Prognoseprinzip“, das „ultima-ratio-Prinzip“ und die jeweils zu treffende „umfassende Interessenabwägung“) hinaus ausgebaut. Die Kompliziertheit der richterrechtlich errichteten Kündigungsschranken bewirkt, dass dieses Rechtsgebiet selbst für Fachleute – nach eigenem Bekunden – in hohem Maße undurchsichtig geworden ist. Es kommt hinzu, dass das Arbeitsverhältnis von der Arbeitsgerichtsbarkeit in zunehmendem Maße als Rechtsverhältnis interpretiert wird, dessen Auflösung dem für unsere Rechtsordnung konstitutiven Grundsatz prinzipiell zuwiderlaufe, wonach einmal geschlossene Verträge grundsätzlich einzuhalten und zu erfüllen seien. Vor diesem Hintergrund erscheint es dann nur folgerichtig, dass eine Kündigung von der Arbeitsgerichtsbarkeit im Zweifel als ein Vertragsverstoß angesehen wird, für dessen Berechtigung – und hierin liegt das ökonomische Problem – die der Prüfung zugrunde liegende Messlatte hoch anzulegen ist. Aus dem vom Gesetzgeber seinerzeit gewollten „Willkürverbot“ erfolgt eine Umdeutung seitens der Rechtsprechung zum Grundsatz der Kündigung als einem wirklich allerletzten Mittel.

In diesem Zusammenhang wird in weiten Teilen der arbeitsrechtswissenschaftlichen Literatur beklagt, dass auch das Bundesverfassungsgericht mittlerweile den Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses übergewichte, zu Lasten der Arbeitsplatzsuchenden. Noch im Jahr 1982 habe das Bundesverfassungsgericht – es ging seinerzeit

um die Klage freier Mitarbeiter beim Westdeutschen Rundfunk auf ein festes Arbeitsverhältnis – einerseits den arbeitsrechtlichen Bestandsschutz als Ausdruck der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips anerkannt, andererseits aber auch darauf aufmerksam gemacht, dass dieser Schutz die Chancen derjenigen verschlechtere, welche einen Arbeitsplatz erhalten möchten. In den Jahren danach sei in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes jedoch an die Stelle der Freiheit zur Wahl des Arbeitsplatzes als Schutzpflicht des Staates zunehmend ein Recht an dem gewählten Arbeitsplatz gesetzt worden, obwohl das Ziel des Schutzes der bereits im Beruf Tätigen nicht Beschränkungen des Berufszugangs für Außenstehende rechtfertigen könne.

682. Diese Weiterentwicklung des Kündigungsschutzes durch die Arbeitsgerichtsbarkeit hat beachtliche Konsequenzen für die betriebliche Praxis. Bei einer betriebsbedingten Kündigung muss der Arbeitgeber bei Streitigkeiten gerichtsverwertbar nachweisen, dass die Arbeitskraft des Gekündigten beispielsweise aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen tatsächlich nicht mehr benötigt wird, ferner dass es in seinem Unternehmen keinen Arbeitsplatz gibt, auf dem der Arbeitnehmer – gegebenenfalls nach Fortbildungsmaßnahmen (auf Kosten des Unternehmens) – weiterbeschäftigt werden kann, oder ein solcher zum Ablauf der Kündigungsfrist nicht frei wird, und dass es wirklich nicht möglich ist, durch Abbau von Überstunden oder Leiharbeit einen Ersatzarbeitsplatz zu schaffen. Analoges gilt für personenbedingte und verhaltensbedingte Kündigungen nach dem vom Bundesarbeitsgericht über das Gesetz hinaus entwickelten „ultima-ratio“-Prinzip. Der Arbeitgeber muss bei verhaltsbedingten Kündigungen gerichtsverwertbar nachweisen, dass ihm durch das Verhalten des Arbeitnehmers tatsächlich ein Schaden entstanden ist, der eine Kündigung rechtfertigt, und er muss dem Arbeitsgericht die geltend gemachte dauerhafte Zerrüttung des Arbeitsverhältnisses, dessen Fortsetzung für ihn nicht zumutbar sei, glaubhaft machen. Diese angehäufte Beweispflicht des Arbeitgebers kann insbesondere bei kleinen Unternehmen zu schwer zu bewältigenden Lasten führen und vor an sich geplanten Neueinstellungen abschrecken. Darin mag eine Rechtfertigung für solche Schwellenwerte und deren Erhöhung gesehen werden (JG 2002 Ziffer 471).

Die bei Kündigungsschutzprozessen bestehende Rechtsunsicherheit veranlasst viele gekündigte Arbeitnehmer, vor Gericht zu gehen, um eine Weiterbeschäftigung einzuklagen oder zumindest eine Abfindungszahlung herauszuhandeln. Selbst wenn – wie im Fall einer gerechtfertigten betriebsbedingten Kündigung einzelner Arbeitnehmer ohne eine Sozialplanregelung – kein Anspruch auf eine Abfindung besteht, kommt wegen der unklaren und schwierigen Beweislage oft genug doch eine Vereinbarung über eine Abfindung zustande. Ohnehin ist schwer vermittelbar, warum bei einer wirksamen betriebsbedingten Kündigung im Rahmen einer Betriebsänderung der betroffene Arbeitnehmer häufig überhaupt eine Sozialplanabfindung erhält, während ein Arbeitnehmer bei einer betriebsbedingten Einzelmaßnahme keinen Abfindungsanspruch besitzt. Ermuntert und unterstützt wird der klagende Arbeitnehmer dabei durch eine beachtliche „Kündigungsdienstleistungsbranche“, also von Anwälten des Arbeitsrechts beziehungsweise von Rechtsschutzversicherungen. Dies „lohnt“ sich für den Arbeitnehmer selbst in wenig aussichtsreichen Fällen, denn Unternehmen treten angesichts der Rechtsunsicherheit häufig die Flucht nach vorne an und kaufen sich mit Hilfe von Abfindungszahlungen – ohne dazu verpflichtet zu sein – von diesen Streitigkeiten frei. Das Verfahren vor dem Arbeitsgericht kann längere Zeit in Anspruch nehmen und wenn der Arbeitnehmer obsiegt, muss der Arbeitgeber ihn nicht nur weiterbeschäftigen, sondern ihm für die gesamte Dauer des Verfahrens das Arbeitsentgelt nachentrichten. So gesehen hat sich das Kündigungsrecht hierzulande zu einem Abfindungshandel entwickelt, zumal sich kleine und mittlere Unternehmen keine Rechtsabteilung, Anwaltskosten und Gerichtstermine leisten können, vor allem dann, wenn betriebsbedingte Kündigungen in ohnehin schwierigen wirtschaftlichen Phasen vorgenommen werden.

683. Inwieweit kann die vorgetragene Kritik im Hinblick auf die mangelnde Rechtssicherheit und deren Folgen quantitativ untermauert werden? Trotz der für das einzelne Unternehmen vorherrschenden Prognoseunsicherheit über die Einzelfallentscheidung von Arbeitsgerichten können für die Gesamtheit der Kündigungsschutzklagen und ihrer Kostenwirkungen ansatzweise einige Größenordnungen abgeschätzt werden, ohne dass damit der Anspruch auf für die einzelnen Unternehmen relevante Prognosehilfen erhoben wird.

Im Jahr 2001 haben die Arbeitsgerichte etwa 266 000 Kündigungsschutzklagen erledigt, einschließlich der Berufungsverfahren vor den Landesarbeitsgerichten. Rund 68 vH der Verfahren vor den Arbeitsgerichten, bei denen es um Streitigkeiten über den Bestand des Arbeitsverhältnisses (§ 61a Arbeitsgerichtsgesetz) ging – davon bildeten Kündigungen den weit überwiegenden Streitgegenstand – wurden innerhalb eines Vierteljahres, etwa 86 vH innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen, nur etwa 2 vH dauerten länger als ein Jahr. Bezieht man die Anzahl der erledigten Kündigungsschutzklagen auf die der Entlassungen, so ergibt sich für das Jahr 2001 eine Größenordnung von 27 vH; diese Zahl ist seit dem Jahr 1992 nicht unwesentlich gestiegen. Dies sind beachtliche Größenordnungen, wobei erschwerend hinzukommt, dass ein Teil der Streitigkeiten erst gar nicht vor den Arbeitsgerichten ausgetragen, sondern im Vorfeld mit Hilfe von Abfindungsleistungen der Unternehmen beigelegt wird. Im Hinblick auf Abfindungszahlungen ermittelte eine neue Studie des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, auf der Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels für die Zeitperiode der Jahre 1991 bis 1998, dass in Deutschland immerhin rund ein Drittel aller entlassenen Arbeitnehmer eine Abfindung erhielt, deren durchschnittliche Höhe sich bei individuellen Entlassungen in Westdeutschland im Durchschnitt auf über 9 000 Euro belief (Ostdeutschland: rund 5 400 Euro); pro Jahr der Betriebszugehörigkeit wurden in Westdeutschland etwa 60 vH eines Monatseinkommens

gezahlt (Ostdeutschland: 40 vH). Diese Prozentzahlen erhöhten sich in Deutschland auf im Durchschnitt 89 vH für Großunternehmen mit mehr als 2 000 Beschäftigten. Bei Massenentlassungen stiegen die Beträge in Westdeutschland auf über 13 200 Euro an, in Ostdeutschland fielen sie leicht auf rund 5 100 Euro. Auch diese Angaben reflektieren die hohen Abfindungskosten.

Grundsätzliche Überlegungen aus ökonomischer Sicht

684. Aus ökonomischer Sicht ist zunächst klärungsbedürftig, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen eines staatlichen Eingriffs in die individuelle Vertragsfreiheit bedarf. Ein Eingriff des Staates bei der Beendigung von Arbeitsverhältnissen versteht sich nicht von selbst. Überließe man die Gestaltung von Arbeitsverträgen ausschließlich den individuellen Vertragsparteien, so ginge dies keinesfalls mit einem ungezügelten Heuern und Feuern einher. Dies zeigen die Erfahrungen anderer Länder mit einem geringeren Kündigungsschutzniveau, wie etwa der Vereinigten Staaten, wo nach empirischen Studien die Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse trotz hoher Fluktuation ebenfalls durch eine erhebliche Stabilität gekennzeichnet ist. Aus guten Gründen entsprechen stabile Beschäftigungsverhältnisse vielfach den Präferenzen von Unternehmen und Arbeitnehmern, insbesondere wenn beide Parteien in das betriebsspezifische Humankapital investieren oder sich die Effizienz der Arbeitsleistung erhöht, wenn Arbeitnehmer vor Willkürmaßnahmen geschützt oder die Transaktionskosten der Neubesetzung eines Arbeitsplatzes hoch sind. Des gesetzgeberischen Zwangs bedarf es so gesehen eigentlich nicht. Allerdings mögen diese Überlegungen in erster Linie für qualifizierte Arbeitnehmer gelten, während gering qualifizierte Beschäftigte eher eine hohe Fluktuationsrate aufweisen.

685. Die Rechtfertigung eines allgemeinen Kündigungsschutzes könnte – neben dem Schutz etwa für gering qualifizierte Arbeitnehmer oder andere Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt – am ehesten aus der Schutzwürdigkeit einer der beiden Vertragsparteien hergeleitet werden, nämlich dann, wenn diese bei individueller Vertragsfreiheit nicht oder unvollständig gewährleistet wäre. Eine ausgeprägte Schutzwürdigkeit des Arbeitnehmers wird vor allem in der Besonderheit des Arbeitsvertrags und in einer ungleichen Machtverteilung zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer gesehen.

Arbeitsverträge gehen für viele, wenn nicht sogar für die überwiegende Anzahl der Arbeitnehmer in ihrer Bedeutung weit über einen normalen „Kaufvertrag: Arbeit gegen Entgelt“ hinaus. Sie bilden in der Regel die wirtschaftliche Existenzgrundlage, und viele Arbeitnehmer investieren in ein soziales und gesellschaftliches Umfeld. Die Sicherheit des Arbeitsplatzes genießt bei den meisten Bürgern eine sehr hohe Priorität, wenn sie ihr individuelles Wohlergehen einschätzen. Daraus folgt ein von der Gesellschaft gewollter angemessener Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse. Insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit bürdet eine Kündigung dem Arbeitnehmer erhebliche Kosten und Risiken auf. Sie bestehen aus der Abschreibung seiner Investitionen in das betriebsspezifische Humankapital – analoges gilt allerdings auch für das Unternehmen –, aus einem Einkommensverlust, vermindert um die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, sowie aus den Suchkosten und Mobilitätskosten im Hinblick auf einen neuen Arbeitsplatz, insoweit sich der neue Arbeitgeber und die Arbeitslosenversicherung an diesen Kosten nicht beteiligen. Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, den Arbeitnehmer vor Willkürkündigungen zu schützen.

Arbeitgebern entstehen zwar ebenfalls Kosten, wenn Arbeitnehmer kündigen, in deren betriebsspezifisches Humankapital das Unternehmen investiert hat, aber Unternehmen können sich besser schützen. Sie sind häufig sehr viel weniger dringlich auf ein (bestimmtes) Arbeitsverhältnis angewiesen als die Arbeitnehmer, weil sie in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit oft aus zahlreichen Bewerbern um einen Arbeitsplatz auswählen und auf eine kapitalintensivere Produktion oder auf Standortverlagerungen ausweichen können. Wenn sie allein die Investitionskosten in das betriebsspezifische Humankapital aufbringen, besteht ferner eine Möglichkeit, etwaige befürchtete Nötigungen in Form von Kündigungsdrohungen seitens der Arbeitnehmer abzuwehren, darin, von vornherein eine „Senioritätsentlohnung“ zu vereinbaren, das heißt, das Unternehmen entlohnt den Arbeitnehmer zunächst unterhalb, später oberhalb seines Grenzwertprodukts; für die gesamte erwartete Beschäftigungsdauer entsprechen sich Arbeitsentgelt und Grenzwertprodukt. Der Arbeitnehmer wird sich auf einen solchen Arbeitsvertrag nur einlassen, wenn er ebenfalls ein längerfristiges Beschäftigungsverhältnis plant.

686. Eine weitere ökonomische Rechtfertigung eines funktionstüchtigen allgemeinen Kündigungsschutzes resultiert aus folgender Überlegung. Allgemeingültige Regeln und standardisierte Rechtsverfahren erhöhen die Rechtssicherheit und verringern die Vertragskosten. Des Weiteren wird zu Gunsten allgemeiner Kündigungsschutzregelungen vorgetragen, sie verhinderten aus Sicht der Unternehmen unerwünschte Signalwirkungen bei unternehmensspezifischen Abfindungsregelungen, weil aufgrund vergleichsweise hoher Abfindungen Rückschlüsse auf eine hohe Beschäftigungsunsicherheit in dem betreffenden Unternehmen zulässig wären. Als Folge wäre dieses Unternehmen mit höheren Einstellungskosten und Arbeitsentgelten konfrontiert. Biete ferner das Unternehmen individuell einen im Vergleich zu seiner Branche überdurchschnittlich großzügigen Kündigungsschutz an, so bestünde bei asymmetrisch zu Lasten des Unternehmens verteilter Information über die Fähigkeiten und Eigenschaften der Bewerber um Arbeitsplätze die Gefahr einer Selektion in der Form, dass es Arbeitskräfte mit vergleichsweise geringerer Produktivität, „talentierte Drückeberger“ beispielsweise, attrahiere, so dass zusätzliche Kontrollkosten entstünden. Diese Argumente vermögen indes nicht zu überzeugen. Die „unerwünschte“ Signalwirkung ist aus Sicht der Arbeitnehmer durchaus erwünscht, ganz abgesehen davon, dass

sich das Entlassungsverhalten einzelner Unternehmen ohnehin auf Dauer kaum verbergen lässt. Der Gefahr einer nachteiligen Selektion kann durch Probezeiten und befristete Arbeitsverträge begegnet werden.

687. Schließlich kann aus ökonomischer Sicht eine Begründung für einen Kündigungsschutz aus einem Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung folgen (Ziffern 709, 713). Letztlich geht es um die Frage, in welchem Umfang Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen oder die Anpassungskosten bei einer Verringerung der Anzahl der Beschäftigten im Unternehmen internalisiert werden. Wenn beispielsweise keine Kündigungsfristen existieren und die individuellen Arbeitgeberbeiträge und Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht nach der Entlassungshäufigkeit differenziert werden, bringt die Gesamtheit der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung die Lohnersatzleistungen für die entlassenen Arbeitnehmer auf. Anders wäre es bei langen Kündigungsfristen und wenn sich die individuellen Beiträge des Unternehmens zur Arbeitslosenversicherung an seiner Entlassungshäufigkeit orientieren. Dann werden die Freisetzungskosten im Unternehmen internalisiert, zumindest was die Zahllast anbelangt. Die Traglast liegt letztlich in beiden Fällen vornehmlich bei den Arbeitnehmern.

688. Diesen positiven Aspekten allgemeiner Kündigungsschutzregeln stehen jedoch gravierende Nachteile gegenüber.

Der allgemeine Kündigungsschutz stärkt die Macht der Arbeitsplatzbesitzer, da diese von den Unternehmen nur unter hohen Kosten und bei unsicherer Rechtslage entlassen werden können. Dies führt dazu, dass die Beschäftigten – gegebenenfalls vertreten durch die tarifschließende Gewerkschaft – höhere Arbeitsentgelte durchsetzen können, weil sie aufgrund der Kündigungsschutzrestriktionen geringere Befürchtungen zu hegen brauchen, dass das Unternehmen sie entlässt und dafür Arbeitslose zu geringeren Lohnkosten einstellt. Das höhere Lohnniveau verhindert die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, weil der Verteilungsspielraum voll ausgeschöpft wird, anstatt davon einen Abschlag vorzunehmen.

689. Aus ökonomischem Blickwinkel sind ferner Berechtigung und Höhe von Abfindungen zu überprüfen. Für die Berechtigung von Abfindungen werden aus ökonomischer Sicht allgemein folgende Gründe vorgetragen.

– Abfindungen dienen dem Ersatz für arbeitnehmerseitige Investitionen in das betriebsspezifische Humankapital. Die Berechtigung dieses prinzipiell einsichtigen Arguments hängt indessen unter anderem davon ab, inwieweit dem Arbeitnehmer dies nicht durch eine höhere Entlohnung abgegolten wurde und er diese Aufwendungen bei der Einkommensteuer als Werbungskosten hat steuerlich geltend machen können. Umgekehrt stellt sich die Frage, inwieweit der Arbeitgeber bei arbeitnehmerseitiger Kündigung für seine Investitionen in das betriebsspezifische Humankapital des betreffenden Arbeitnehmers entschädigt wird.

– Dem Arbeitnehmer entstehen Suchkosten und Mobilitätskosten, bis er einen neuen Arbeitsplatz gefunden und eingenommen hat. Auch hier sind Ersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung, Leistungen des neuen Arbeitgebers und die Berücksichtigung eigener Ausgaben in Form von Werbungskosten bei der Einkommensteuer gegenzurechnen. Zu bedenken ist ferner, dass dem Unternehmenssektor nicht alle Kosten solcher Wechselfälle eines Erwerbslebens aufgebürdet werden können.

690. Zusammenfassend fällt die ökonomische Beurteilung eines allgemeinen Kündigungsschutzes zwiespältig aus. Wenn Unternehmen und Arbeitnehmer in das betriebsspezifische Humankapital investieren, sind beide Parteien an stabilen Beschäftigungsverhältnissen interessiert, so dass der Kündigungsschutz insoweit kaum benötigt wird, aber auch nicht schädlich ist. Allgemeine Regelungen sparen dann Vertragskosten und vermitteln eine größere Rechtssicherheit, verbunden mit positiven Wirkungen auf die Produktivität der Beschäftigten. Dieser eher positiven Einschätzung steht eine Reihe von gravierenden Nachteilen eines allgemeinen Kündigungsschutzes gegenüber, besonders wenn er, wie in Deutschland, sehr weitreichend ausgebaut ist. Er schützt die Arbeitsplatzbesitzer und stellt damit eine Barriere für Einstellungen dar.

Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes

691. Aus den grundsätzlichen Überlegungen und der dargestellten Problematik des geltenden Kündigungsrechts folgen einige allgemeine Prinzipien. Allerdings: Einen für alle Beteiligten angemessenen gesetzlichen Kündigungsschutz zu kodifizieren, stellt einen schwierigen Balanceakt zwischen schutzwürdigen Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmen dar.

– Arbeitnehmer müssen vor willkürlichen Kündigungen geschützt werden, also solchen, die einer hinreichenden und nachvollziehbaren sachlichen Begründung entbehren. Die Schwierigkeit besteht darin, eine solche mögliche Willkür ohne einen aufwändigen Einsatz der Arbeitsgerichtsbarkeit zu identifizieren.

  Des Weiteren gilt es abzuwägen zwischen einem hinreichenden Bestandsschutz für Arbeitsverhältnisse und dem Anliegen der Arbeitslosen auf Teilhabe am Erwerbsleben, Prinzipien mithin, die beide von der Gesellschaft gewollt und durch das Grundgesetz eingefordert werden.

– Unternehmen ist ein hinreichendes Maß an Vertragsfreiheit zuzubilligen. Es kann realistischerweise kaum davon ausgegangen werden, dass Unternehmen mit dem Abschluss eines Arbeitsvertrags, selbst wenn dieser „unbefristet“ ist, notwendigerweise ein auf Lebensarbeitszeit des Arbeitnehmers angelegtes Dauerschuldverhältnis begründen wollen. Die Mög-

lichkeit, ihre Belegschaft an sich verändernde (welt)wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen zu können, darf ihnen nicht verwehrt werden, auch nicht durch hohe Anpassungskosten oder Rechtsunsicherheit.

Der Arbeitsgerichtsbarkeit kommt weiterhin eine wichtige Rolle als Schiedsrichter in Zweifelsfällen zu. Dabei gilt es, einem dritten Aspekt Rechnung zu tragen.

– Es muss ein hohes Maß an Rechtssicherheit vorhanden sein, insbesondere sollten möglichst eindeutige gesetzliche Regelungen verhindern, dass die Arbeitsgerichtsbarkeit über die Normzwecke des Gesetzgebers hinausgeht und eigenständig eine Rechtsfortbildung betreibt.

Es liegt auf der Hand, dass es bei der Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes nicht um Radikalkuren im Sinne von dessen Abschaffung, sondern um ein sorgfältiges Austarieren teilweise widerstreitender Interessen bei möglichst hoher Rechtssicherheit geht.

692. Der Deutsche Bundestag hat am 26. September 2003 im Rahmen des „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“ eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, welche eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes bewirken (Ziffern 253 f.). Unter Vernachlässigung von Details gelten ab dem Jahr 2004 folgende Neuregelungen:

– Die Sozialauswahl wird konkretisiert, indem die „sozialen Gesichtspunkte“ auf die Aspekte Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers und Schwerbehinderung beschränkt werden, wobei Arbeitnehmer ausgenommen werden können, „deren Weiterbeschäftigung, insbesondere wegen ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Leistungen oder zur Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur des Betriebes, im berechtigten betrieblichen Interesse liegt“ (Artikel 1 Nr. 1 a bb). Wenn in einem Tarifvertrag oder einer betrieblichen Vereinbarung festgelegt ist, wie die genannten Gesichtspunkte zu gewichten sind, so können Arbeitsgerichte die Bewertung nur noch auf grobe Fehlerhaftigkeit überprüfen (Artikel 1 Nr. 1 b). Dies gilt auch bei einer Kündigung aufgrund einer Betriebsänderung gemäß § 111 Betriebsverfassungsgesetz, wenn die Arbeitnehmer, denen gekündigt werden soll, in einem Interessensausgleich zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat namentlich bezeichnet werden (Artikel 1 Nr. 1 c).

– Bei betriebsbedingter Kündigung können sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf eine Abfindung verständigen, vorausgesetzt, der Arbeitnehmer lässt die Frist verstreichen, innerhalb der er Klage auf Feststellung einer sozial ungerechtfertigten Kündigung erhebt – in der Regel drei Wochen (§ 4 KSchG) –, und der Arbeitgeber weist in der Kündigungserklärung auf diese Möglichkeit eines Abfindungsanspruchs hin und stützt die Kündigung auf dringende betriebliche Erfordernisse. Die Höhe der Abfindung beträgt einen halben Monatsverdienst je Jahr des Bestehens des Arbeitsverhältnisses (Artikel 1 Nr. 2).

– In den ersten vier Jahren nach Gründung eines Unternehmens ist die zeitliche Befristung eines Arbeitsvertrags auch ohne Vorliegen eines sachlichen Grunds bis zu einer Dauer von vier Jahren zulässig. Im Rahmen dieser Gesamtdauer von vier Jahren gilt dies zudem für mehrfache Verlängerungen des befristeten Arbeitsverhältnisses.

– Der Schwellenwert von fünf Beschäftigten, ab dessen Überschreitung die Vorschriften des allgemeinen Kündigungsschutzes gemäß dem ersten Abschnitt des Kündigungsschutzgesetzes nicht gelten, wird dahingehend flexibilisiert, dass – befristet bis Ende des Jahres 2008 – bis zu fünf neu eingestellte Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen außer Ansatz bleiben. Dabei gilt ein Arbeitsvertrag, der bei Erreichen einer Altersgrenze endet, nicht als befristeter Arbeitsvertrag im Sinne dieser Rechtsvorschrift.

693. Mit der Herausnahme von bis zu fünf befristet eingestellten Arbeitnehmern bei der Berechnung des Schwellenwerts ist die Bundesregierung vielfach erhobenen Vorschlägen nicht gefolgt, die sich für eine Heraufsetzung des Schwellenwerts beispielsweise auf zwanzig Beschäftigte ausgesprochen hatten (JG 2002 Ziffer 471, die Fraktionen im Deutschen Bundestag von CDU/CSU und FDP sowie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände). Ein höherer Schwellenwert stellte zwar eine Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Gesetzeslage dar, weil sie kleinere Unternehmen von hohen Entlassungskosten befreit und dort Einstellungsbarrieren absenkt. Gleichwohl kann die Bundesregierung als Gegenargument zu bedenken geben, dass sich die Problematik des geltenden Kündigungsschutzes auf den nunmehr höheren Schwellenwert verlagert. Dann wären je nach deren Festlegung zwar (bedeutend) weniger Unternehmen betroffen, jedoch bleibt nach wie vor offen, warum Arbeitnehmer in kleineren Unternehmen weniger schutzbedürftig als in größeren sein sollen. Ein hinreichend flexibler Kündigungsschutz macht allemal Schwellenwerte gleich welcher Größenordnungen überflüssig.

694. Aus ökonomischer Sicht beruht eine für Arbeitnehmer und Unternehmen akzeptable Kündigungsschutzregelung darauf, dass der Nutzen aus dem Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses beziehungsweise aus einer reibungslosen Anpassung der Anzahl der Beschäftigten so gut wie möglich in Geldeinheiten ausgedrückt wird, so dass diese Ansprüche prinzipiell Gegenstand der Verhandlung zwischen beiden Vertragsparteien sein können.

Konkret könnten für arbeitgeberseitige Kündigungen folgende grundsätzliche Regelungen als Reformvorschlag dienen:

– Der Gesetzgeber konkretisiert beim gesetzlichen Kündigungsschutz den Nachteilsausgleich für soziale

Härten – das ist geschehen – und beschränkt die Beweistatbestände des Arbeitgebers.

– Im Hinblick auf die Abdingbarkeit des Kündigungsschutzes können mehrere Optionen ins Blickfeld genommen werden. Der Gesetzgeber kann erwägen, im Kündigungsschutzgesetz die Möglichkeit zu eröffnen, dass der Arbeitnehmer nach Beendigung der Probezeit für den Fall einer späteren betriebsbedingten Kündigung freiwillig auf den Kündigungsschutz verzichtet, wenn gleichzeitig eine zu zahlende Abfindungssumme vereinbart wird (JG 2002 Ziffer 471). Oder der Gesetzgeber kann dem Arbeitnehmer die Option einräumen, im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber zum Zeitpunkt der festen Einstellung nach Beendigung der Probezeit gänzlich auf einen Kündigungsschutz zu verzichten und im Gegenzug eine höhere Entlohnung zu vereinbaren. Eine spätere Revision dieser Entscheidungen kann nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorgenommen werden.

– Entscheidet sich der Arbeitnehmer für den Kündigungsschutz, dann haben die Arbeitsvertragsparteien wie bisher zum Zeitpunkt einer Entlassung die Möglichkeit, im gegenseitigen Einvernehmen im Rahmen eines Auflösungsvertrags eine Abfindung zu vereinbaren. Dies gilt auch, wenn der Gesetzgeber die vorhergehende Option nicht umsetzt.

Diese drei grundsätzlichen Regelungen sind im Folgenden der Reihe nach zu präzisieren, ohne dabei alle Detailfragen ansprechen zu wollen.

695. Die Neuregelung des gesetzlichen Kündigungsschutzes umfasst zwei Aspekte, nämlich zunächst die Sozialauswahl bei betrieblichen Kündigungen und außerdem die Beweislast des Unternehmens.

Die Sozialauswahl hat der Gesetzgeber mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ im Vergleich zur Gesetzeslage davor konkretisiert und damit dem Interpretationsspielraum der Arbeitsgerichtsbarkeit Grenzen gesetzt. Jedoch hätte der Gesetzgeber die Kriterien auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter und die Unterhaltspflichten beschränken sollen, denn für Schwerbehinderte besteht bereits ein besonderer, weitergehender Kündigungsschutz (demnach kann einem Schwerbehinderten, dessen Arbeitsverhältnis bereits länger als sechs Monate dauert, grundsätzlich nur nach Zustimmung der Hauptfürsorgestelle gekündigt werden, gegen deren abschlägigen Bescheid der Verwaltungsrechtsweg offen steht). Im Hinblick auf das Kriterium „Lebensalter“ bleibt anzumerken, dass aufgrund der Neuregelung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes Arbeitnehmer im Alter von über 52 Jahren bereits generell befristet eingestellt werden können, sofern der befristete Arbeitsvertrag nicht in einem sachlichen Zusammenhang mit einem vorherigen unbefristeten Vertrag steht. Bereits beschäftigte ältere Arbeitnehmer hingegen kommen in den Genuss der Sozialauswahl, mit der Folge, dass bei betriebsbedingten Kündigungen jüngere Arbeitnehmer möglicherweise mit einem höheren Entlassungsrisiko konfrontiert sind. Mit den im Gesetz genannten Ausnahmen von der Sozialauswahl – Arbeitnehmer mit „Kenntnissen, Fähigkeiten und Leistungen“, deren Weiterbeschäftigung zur „Sicherung einer ausgewogenen Personalstruktur … im berechtigten betrieblichen Interesse liegt“ – verwendet der Gesetzgeber zwar unbestimmte Rechtsbegriffe, ermöglicht aber gleichwohl eine gewisse Flexibilität, deren Funktionstüchtigkeit sich in der Praxis wird erweisen müssen.

Der zweite Aspekt einer Neuregelung des gesetzlichen Kündigungsschutzes, der über die bereits verabschiedeten Änderungen hinausgeht, sollte die Beweistatbestände des Arbeitgebers dahingehend beschränken, dass er bei betriebsbedingten Kündigungen nur noch glaubhaft machen, aber nicht mehr nachweisen muss, dass derzeit oder später keine Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung stehen. Ferner sollten triftige Gründe als solche für verhaltensbedingte und personenbedingte Kündigungen reichen, das heißt, zwar muss das Unternehmen das Fehlverhalten als solches, nicht aber den Schaden aufgrund dieses Fehlverhaltens des Arbeitnehmers nachweisen. Es muss bei personenbedingten Kündigungen nicht mehr als glaubhaft machen, dass der Arbeitnehmer auch künftig die vereinbarten Leistungen zu erbringen nicht imstande sein wird.

696. Die im zweiten Teil des Vorschlags genannte Option eröffnet dem Arbeitnehmer im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber die Möglichkeit, zu Beginn eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses den gesetzlichen Kündigungsschutz dahingehend abzubedingen, dass er entweder im Fall einer betriebsbedingten Kündigung auf eine Kündigungsschutzklage verzichtet und im Gegenzug eine Abfindung erhält oder dass er generell auf den Kündigungsschutz verzichtet – von willkürlichen Kündigungen gegebenenfalls abgesehen – und stattdessen einen prozentualen Zuschlag auf das Arbeitsentgelt erhält, dessen Höhe nach der Probezeit in einem Zusatz zum Arbeitsvertrag geregelt wird. Der Gesetzgeber muss in diesem Zusammenhang überprüfen, inwieweit bisheriges zwingendes Kündigungsschutzrecht in ein abdingbares Recht umgewandelt werden kann, also beispielsweise im Hinblick auf das Verbot willkürlicher Kündigungen, die weder personenbedingt, noch verhaltensbedingt oder betriebsbedingt sind, oder im Hinblick auf Kündigungsfristen. Zwar mag man dafür plädieren, dass die gemäß § 622 Absatz 1 BGB zwingend vorgeschriebene gesetzliche Kündigungsfrist von vier Wochen zum Fünfzehnten oder zum Ende eines Kalendermonats nicht abbedungen werden kann. Dies sollte jedoch nicht für die gemäß § 622 Absatz 2 BGB aufgeführten längeren Kündigungsfristen in Abhängigkeit von der Dauer des Arbeitsverhältnisses gelten, die bisher nur in Tarifverträgen verkürzt oder verlängert werden können (§ 622 Abs. 4 BGB); sie sollten, sofern der Arbeitnehmer für den Verzicht auf den Kündigungsschutz eine Entschädigung in Form einer Abfindung oder eines Lohnaufschlags erhält, auch einzelvertraglich abbedungen werden können.

Die Höhe der Abfindungen oder des Zuschlags sollten nach Beendigung der Probezeit grundsätzlich auf der be-

trieblichen Ebene individuell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt werden, um unternehmensspezifischen Gegebenheiten im Hinblick auf die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse Rechnung tragen zu können. Wenn der Gesetzgeber gleichwohl tarifvertragliche Vereinbarungen über die Höhe der Abfindungen und des Zuschlags zulässt, muss die Ausübung der Option unter den Vorbehalt der Zustimmung des individuellen Arbeitgebers gestellt werden. Eine Revision der genannten Abmachungen kann nur in gegenseitigem Einvernehmen mit dem Arbeitgeber vorgenommen werden. Besäße nämlich der Arbeitnehmer ein unbefristetes Wahlrecht, könnte er beispielsweise die höhere Entlohnung in Anspruch nehmen, solange in dem Unternehmen keine Entlassungen drohen, um dann die Option „Kündigungsschutz" zu wählen. Andererseits wird man nicht für eine völlige Irreversibilität der seinerzeitigen Entscheidung des Arbeitnehmers plädieren können, weil sich beispielsweise aufgrund einer Familiengründung die Präferenzen des Arbeitnehmers zu Gunsten des Kündigungsschutzes ändern mögen.

697. Mit diesem Vorschlag könnte den Präferenzen von Arbeitnehmern und Unternehmen im Hinblick auf den Wert des Kündigungsschutzes stärker als bisher Rechnung getragen werden. Der Arbeitnehmer kann sich immer für den gesetzlichen Kündigungsschutz entscheiden. Andererseits mag er angesichts seiner Qualifikation und Leistungsfähigkeit sein Entlassungsrisiko für so gering halten, dass er die Abfindung oder die höhere Entlohnung für vorteilhafter hält. Der Arbeitgeber wird bei seiner Überlegung, ob er überhaupt einer der beiden Optionen – Abfindungen oder Lohnzuschlag – zustimmt und gegebenenfalls welcher, abwägen, wie hoch er bei der Abfindungsregelung den Nutzen veranschlagt, im Fall betriebsbedingter Kündigungen seinen Personalbestand ohne weitere Restriktionen (wie etwa die einer Sozialauswahl) und – je nach einzelvertraglicher Regelung – unter verkürzten Kündigungsfristen verringern zu können. Im Vergleich zur Zahlung einer Abfindung in einer möglicherweise schwierigen wirtschaftlichen Situation, die bei betriebsbedingten Kündigungen häufig vorliegen dürfte, mag der Arbeitgeber die Kosten von Entlassungen bereits vorher auf mehrere Zeitperioden verteilen und sich überdies eine höhere Flexibilität bei Kündigungen erkaufen wollen, indem er mit dem Arbeitnehmer generell einen Lohnzuschlag vereinbart. Damit entledigt sich der Arbeitgeber bei Kündigungen zwar weitgehend eines Begründungszwangs und etwaigen Rechtsstreitigkeiten, er wird aber diesem Vorteil die Risiken und Kosten einer gerichtlichen Überprüfung gegenüberstellen. Folgende überschlägige Berechnung von Größenordnungen mag als erste Orientierung dienen.

Als Richtschnur bei gerichtlichen Auseinandersetzungen setzt § 10 Absatz 1 Kündigungsschutzgesetz einen Betrag von bis zu zwölf Monatsverdiensten fest. Für Arbeitnehmer, die das 50. (55.) Lebensjahr vollendet haben und eine Betriebszugehörigkeitsdauer von mindestens 15 (20) Jahren aufweisen, legt § 10 Absatz 2 Kündigungsschutzgesetz eine Obergrenze von fünfzehn (achtzehn) Monatsverdiensten fest. Unter Beachtung dieser Obergrenzen hat sich in der Praxis ein halber Monatsverdienst pro Jahr einer Betriebszugehörigkeitsdauer eingespielt, bei einer Beschäftigungsdauer von mehr als fünfzehn Jahren verdoppelt sich dieser Betrag. Kommt das Arbeitsgericht zu dem Urteil einer seiner Ansicht nach ungerechtfertigten Kündigung – und das ist in rund 75 vH der Klagen der Fall –, dann haben zusätzlich zu den Abfindungen die Lohnzahlungen ab dem Kündigungszeitpunkt zu erfolgen. Zusammengenommen ergeben sich dann schnell Zahlungen des Unternehmens zwischen einem halben und ganzen Jahresgehalt. Bei einer Wahrscheinlichkeit von 0,27, dass eine Entlassung als Streitigkeit vor dem Arbeitsgericht ausgetragen wird, einer Wahrscheinlichkeit in Höhe von 0,75, dass der Arbeitnehmer obsiegt, und einer Summe von Abfindungszahlungen, Lohnzahlungen und Gerichts- und Anwaltskosten in Höhe eines Jahresgehalts ergeben sich als Erwartungswert der Kosten solcher nach Ansicht des Arbeitsgerichts ungerechtfertigter Entlassungen rund 20 vH eines Jahresgehalts, also bei einem jährlichen Arbeitnehmerentgelt einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung von beispielsweise 33 000 Euro in der Größenordnung von über 6 000 Euro je entlassenem Arbeitnehmer.

Schließlich stellt sich die Frage, ob von der Wahl des Arbeitnehmers zwischen im Vorhinein vereinbarten Abfindung, Lohnzuschlag oder vollem gesetzlichen Kündigungsschutz Signalwirkungen im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit oder seinen Leistungswillen ausgehen können, welche die Optionen letztlich obsolet machen.

Eine solche Signalwirkung könnte nämlich vermutet werden, wenn sich Arbeitnehmer bei der Einstellung für den Kündigungsschutz entscheiden und das Unternehmen daraus auf eine verminderte Leistungsbereitschaft des Bewerbers schließt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Optionen erst zum Zeitpunkt der festen Einstellung nach Beendigung der Probezeit ausgeübt werden können und ein Arbeitnehmer diese Wahl mit Hinweis auf seine Fürsorgepflichten gegenüber seiner Familie und auf finanzielle Verpflichtungen, beispielsweise in Form der Finanzierung eines Eigenheims, gut begründen kann. Dem Unternehmen stehen zwecks „Erprobung" des Arbeitnehmers nach wie vor Probezeiten und die Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge zur Verfügung. Eine solche Erprobungsphase verhindert zudem ein anderes mögliches Problem einer für das Unternehmen ungünstigen Selektion. Diese könnte darin bestehen, dass im Hinblick auf die Option, den Kündigungsschutz zu wählen oder nicht, Arbeitnehmer mit einer geringen Produktivität, die das Unternehmen zunächst nicht feststellen kann, das Verhalten von Arbeitnehmern mit hoher Produktivität nachahmen, um eingestellt zu werden.

698. Die im dritten Teil des Vorschlags genannte Option entspricht weitgehend geltendem Recht. Allerdings ist zu beachten, dass die Sozialauswahl und gemäß dem ersten Teil des Vorschlags die Beweistatbestände neu geregelt sind. Bereits jetzt können Arbeitgeber und Arbeitnehmer einvernehmlich und ohne Einschaltung des

Arbeitsgerichts die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Auflösungsvertrag vereinbaren. Der Arbeitnehmer besitzt die freie Entscheidung, ob er dem Auflösungsvertrag und der damit verbundenen Abfindungszahlung zustimmt und auf die Erhebung einer Kündigungsschutzklage verzichtet. Die im „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ festgeschriebene Höhe der Abfindungszahlung im Fall einer betriebsbedingten Kündigung – unabhängig von der individuellen wirtschaftlichen Situation des Arbeitnehmers und des Unternehmers als einheitlichen Prozentsatz des Arbeitseinkommens für jedes Jahr der Laufzeit des Arbeitsvertrags und ohne jegliche Obergrenzen – ist allerdings sehr undifferenziert, und ihre Höhe mag viele Unternehmen davon abhalten, dieser Regelung zuzustimmen.

699. Mit der Novellierung des Kündigungsschutzgesetzes hat die Bundesregierung nach eigenem Bekunden – so jedenfalls die Einlassung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit anlässlich der Debatte über das „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ vor dem Deutschen Bundestag – einen „sehr vorsichtigen Schritt“ getan, um die Vorschriften „gelenkiger“ zu machen. Gemessen an diesem Anspruch erfüllt dieses Gesetz das selbstgesteckte Ziel der Bundesregierung, jedoch bedarf es einer Reihe von Modifikationen und Erweiterungen, um einen verlässlicheren Kündigungsschutz zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere die Einschränkung der Beweistatbestände bei arbeitgeberseitigen Kündigungen im Sinne einer Aufhebung des von der Arbeitsgerichtsbarkeit entwickelten „ultima ratio-Prinzips“ und des „Prognoseprinzips“, eine weitere Flexibilisierung der Optionen bei Abdingung des gesetzlichen Kündigungsschutzes sowie die Überprüfung, inwieweit eine Heraufsetzung des Schwellenwerts für die Gültigkeit des gesetzlichen Kündigungsschutzes bei seiner weiteren Flexibilisierung noch erforderlich ist. Im Ergebnis führt dies zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen und besseren Chancen für die Arbeitslosen als den Außenseitern auf dem Arbeitsmarkt.

2.3 Arbeitslosenversicherung und Mindestsicherung: Reformen ausbauen

700. Die Bundesregierung hat im „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“, welches am 26. September 2003 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde, Änderungen beim Bezug von Arbeitslosengeld vorgenommen, die im Wesentlichen eine Verkürzung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld auf 12 Monate und ab dem 55. Lebensjahr auf 18 Monate sowie diesbezügliche Übergangsregelungen beinhalten. Außerdem werden die Unternehmen verpflichtet, der Bundesanstalt für Arbeit künftig 32 Monate lang (bisher: bis zu 24 Monate) die Kosten des Arbeitslosengelds zu erstatten, wenn sie Arbeitnehmer im Alter über 55 Jahren nicht rechtmäßig entlassen. Des Weiteren wurde am 17. Oktober dieses Jahres im Deutschen Bundestag das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschlossen, das die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Mindestsicherung zusammenfasst. Dieses neue „Arbeitslosengeld II“ soll unter Berücksichtigung von Übergangsregelungen und Härtefallklauseln in etwa auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe angesiedelt werden (Ziffern 716 f.). Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Die Oppositionsparteien, welche dort über die Mehrheit verfügen, haben angekündigt, dem Gesetz nicht zustimmen zu wollen.

Insbesondere mit der Verkürzung der Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld und der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat die Bundesregierung – trotz Kritik an Detailregelungen – einen richtigen Reformschritt unternommen, wie er unter anderen vom Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt wurde (JG 2002 Ziffern 440 ff.).

Die bisherige längere Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld bis zu einer Dauer von 32 Monaten ging nach aller Erfahrung mit einer längeren Arbeitslosigkeitsperiode einher. Die Neuregelung des verkürzten Bezugs von Arbeitslosengeld ist daher zielführend, gleichwohl sollte es der Gesetzgeber nicht bei dieser Maßnahme belassen, sondern weitere Reformen ins Blickfeld nehmen. Die Arbeitslosenversicherung sollte mehr als bisher Raum geben für eine Stärkung der Arbeitsanreize und darüber hinaus die durch sie bedingte Quersubventionierung zwischen Unternehmen verringern.

Das Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wirft mannigfache Probleme auf. Obwohl beide Systeme den Charakter einer Mindestsicherung aufweisen und steuerfinanziert sind, erhalten bisher einige Personengruppen, die vorher sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, in Form der Arbeitslosenhilfe eine in der Regel höhere Mindestsicherung als die Bezieher von Sozialhilfe. Beide getrennten Mindestsicherungssysteme führen überdies zu „Verschiebebahnhöfen“ der Finanzierungslasten zwischen den Kommunen, welche für die Finanzierung der Sozialhilfe zuständig sind, und der Bundesanstalt für Arbeit, der die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe als Zuweisung des Bundes erstattet werden. Vor diesem Hintergrund ist die von der Bundesregierung geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zielführend, gleichwohl sollten einige Detailregelungen – wie etwa die Einführung eines Tariflohns oder ortsüblichen Lohns bei den Zumutbarkeitsregeln – überprüft und weitere Reformschritte unternommen werden, um die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit des betreffenden Personenkreises im Niedriglohnbereich zu erhöhen. Dazu hat der Sachverständigenrat neben einer Reihe anderer Institutionen Vorschläge zur Diskussion gestellt (JG 2002 Ziffern 444 ff.).

Arbeitslosenversicherung: Arbeitsanreize stärken, Quersubventionierung verringern

Die Problemlage bei der Arbeitslosenversicherung

701. Der Leitgedanke einer Arbeitslosenversicherung besteht darin, für Arbeitnehmer eine zeitlich begrenzte Versicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeits-

losigkeit zu bieten sowie die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses zu unterstützen. Zunächst ist zu begründen, warum für die Arbeitslosenversicherung eine beitragsfinanzierte Sozialversicherungslösung gewählt wird, anstelle entweder eines privatwirtschaftlichen Modells oder einer Finanzierung ausschließlich aus Steuermitteln. Aber auch wenn man sich für eine Sozialversicherungslösung entscheidet, muss Effizienzgesichtspunkten Rechnung getragen werden. In der konkreten Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung sollten folgende Aspekte Beachtung finden.

– Die Versicherung sollte möglichst Fehlanreize in Form von Verhaltensrisiken vermeiden, wie beispielsweise eine wenig intensive Arbeitsplatzsuche.

– Versicherungsfremde Leistungen sollten ausgegliedert und über Steuern finanziert werden.

– Unternehmen, die aufgrund von Entlassungen überdurchschnittliche Kosten bei der Arbeitslosenversicherung verursachen, sollten nicht mehr wie im bisherigen Ausmaß durch undifferenzierte Beiträge von anderen Unternehmen subventioniert werden.

Diesen Anforderungen trägt das derzeitige System der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend Rechnung.

Private oder steuerfinanzierte Arbeitslosenversicherung als Alternative zur Sozialversicherungslösung?

702. Die Frage, ob es bei der Arbeitslosenversicherung überhaupt eines staatlichen Eingriffs bedarf, wird durchaus nicht einmütig beantwortet, vor allem wenn gleichzeitig eine steuerfinanzierte Mindestsicherung in Form der Sozialhilfe oder gegebenenfalls des Arbeitslosengelds II existiert. Wer sich darüber hinaus gegen den Einkommensverlust bei Arbeitslosigkeit versichern wolle, dem stünden angeblich andere Wege zur Verfügung, nämlich private Versicherungen, eine individuelle Ersparnisbildung oder der Rückgriff auf (unterhaltspflichtige) Familienangehörige, so die Argumentation der Kritiker einer staatlichen Arbeitslosenversicherung. Zudem würde eine private Arbeitslosenversicherung viele der genannten Probleme, vor allem Fehlanreize im Hinblick auf das Verhalten von Arbeitnehmern und Unternehmen, beseitigen.

Der Verweis auf privatwirtschaftlich organisierte Arbeitslosenversicherungen würde an Überzeugungskraft gewinnen, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass solche Versicherungsmärkte tatsächlich zustande kämen. Nicht nur die bisherige Erfahrung, sondern zudem gewichtige versicherungsimmanente Gründe lassen daran ganz erhebliche Zweifel aufkommen, zumindest sind diese so gravierend, dass es eine höchst riskante sozialpolitische Strategie darstellte, das hinreichende Zustandekommen privater Versicherungen von vornherein als wahrscheinlich anzunehmen. Denn eine private Arbeitslosenversicherung stünde vor folgenden Problemen:

– Systemisches Risiko: Die Arbeitslosigkeitsrisiken sind zu einem beträchtlichen Teil nicht unabhängig voneinander, sondern es kann im Zuge von konjunkturellen Schwankungen (bis hin zu schweren Rezessionen), als Folge von sektoralen Strukturkrisen oder als Ergebnis einer verfehlten Wirtschaftspolitik zu kumulativen Unterbeschäftigungsphasen kommen, ein Risiko, welches versicherungsmathematisch kaum kalkulierbar ist. Eine verlässliche private Arbeitslosenversicherung bedürfte eines funktionstüchtigen Systems von Rückversicherungen, dessen Realisierungschancen erst noch unter Beweis zu stellen wären, oder einer staatlichen Bürgschaft zumindest für bestimmte Risikofälle.

– Selektionsverzerrung: Dieses Problem besteht darin, dass die Versicherung weniger vollständig über die individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken informiert ist als der Versicherungsnehmer. Zwar hängt das Arbeitslosigkeitsrisiko in beträchtlichem Umfang von Bestimmungsfaktoren ab, welche die Versicherung leicht in Erfahrung bringen kann, wie etwa Alter, Geschlecht und Qualifikationen. Darüber hinaus beeinflussen jedoch eine Reihe weiterer Faktoren das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko, deren Kenntnis der Versicherung wenn überhaupt, dann nur unter hohem Aufwand möglich ist, wie beispielsweise Arbeitsmoral, Gesundheitszustand, persönliches Auftreten, unterlassene Anstrengungen, den Arbeitsplatz zu behalten (Lohnzugeständnisse, Weiterbildung), oder die Intensität einer Arbeitsplatzsuche im Fall von Arbeitslosigkeit. Als Folge dieser asymmetrischen Information zu Lasten der Versicherung besteht die Gefahr, dass sich in erster Linie „schlechte“ Risiken in eine Versicherung „selektieren“, mit der Folge steigender Beiträge, welche die „guten“ Risiken veranlassen, diese Versicherung zu kündigen, bis die jeweilige Versicherung schließlich zusammenbricht.

– Verhaltensrisiko: Nach Möglichkeit sollen Versicherte keinen Einfluss auf den Eintritt oder Umfang des Versicherungsfalls ausüben können. Diese Bedingung kann für eine Arbeitslosenversicherung erheblich und schwer kontrollierbar verletzt sein. Talentierte Arbeitnehmer können Entlassungen herbeiführen und ihre Suche nach einem neuen Arbeitsplatz hinauszögern, ohne der Versicherung eine Handhabe zu Sanktionsmaßnahmen zu bieten. Unternehmen tun sich möglicherweise leichter mit individuellen Entlassungen, wenn sie von der zusätzlichen privaten Absicherung wissen.

Vor diesem Hintergrund sprechen gewichtige Gründe gegen eine rein privatwirtschaftlich organisierte Arbeitslosenversicherung.

Der Radikalvorschlag einer Abschaffung der Arbeitslosenversicherung und der Verweis auf eine freiwillige individuelle Ersparnisbildung der Arbeitnehmer, um gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit einigermaßen gewappnet zu sein, sind keine adäquaten Lösungen, selbst wenn eine Mindestsicherung existiert. Vor allem bei Beginn der Erwerbsphase ist die Ersparnisbildung insbesondere bei niedrigen Einkommen zu gering, um ausreichend Vorsorge gegen häufigere oder längere Arbeitslosigkeit zu bieten, aber dies dürfte ebenso für die

beträchtliche Anzahl älterer Arbeitsloser zutreffen. Diese Personen dann alle zu Empfängern von Arbeitslosengeld II zu machen, ist gesellschaftspolitisch nicht unproblematisch. Geht man davon aus, dass viele Menschen, besonders in jungen Jahren, die Erfordernisse einer ausreichenden Risikovorsorge unterschätzen und infolgedessen bei zum Beispiel Verlust des Arbeitsplatzes auf die von der Allgemeinheit finanzierte Mindestsicherung angewiesen wären, dann spricht vieles für eine verpflichtende Risikovorsorge.

Schließlich ist das Argument der Kritiker einer staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung zu bezweifeln, bei Arbeitslosigkeit könnten Familienangehörige finanzielle Hilfen leisten. Darauf zu bauen setzt voraus, dass unterhaltspflichtige Familienangehörige verfügbar sind. Nicht selten sind entweder keine solchen Verwandten vorhanden – etwa bei älteren Alleinstehenden – oder sie können in Ermanglung eigener Mittel nicht zum Unterhalt des Arbeitslosen herangezogen werden. Auf jeden Fall entsteht ein erheblicher Kontrollaufwand, nicht zuletzt aufgrund der Versuche der Unterhaltspflichtigen, ihre Einkommensverhältnisse und Vermögensverhältnisse zu verschleiern, wie die Erfahrungen in der Praxis mit der Sozialhilfe lehren.

703. In einigen anderen Ländern wird die Arbeitslosenversicherung vollständig oder zum überwiegenden Teil aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Diese Option besitzt den Vorzug, dass die Beiträge der Unternehmen zur Arbeitslosenversicherung nicht wie hierzulande unmittelbar die Lohnzusatzkosten erhöhen und damit die Beschäftigung verringern. Außerdem kann für eine Steuerfinanzierung geltend gemacht werden, dass die Beiträge zu einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung von den Arbeitnehmern ohnehin als Steuer empfunden würden.

Jedoch sprechen gegen eine steuerfinanzierte Arbeitslosenversicherung vor allem vier gewichtige Gesichtspunkte. Erstens kommen bei einer konsequent angelegten Beitragsfinanzierung Äquivalenzgesichtspunkte wesentlich deutlicher zum Ausdruck. Bei einer Steuerfinanzierung werden Personen beteiligt, die – wie etwa Beamte und Selbständige – mit gutem Grund von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen sind, sei es, weil bei ihnen kein Arbeitslosigkeitsrisiko besteht, sei es, weil der Eintritt des Schadensfalls manipulierbar und seitens der Versicherung unkontrollierbar ist. Zweitens werden Einkommensarten zur Finanzierung herangezogen – wie etwa Vermögenseinkommen –, die mit der Erwerbstätigkeit in keinem (direkten) Zusammenhang stehen. Drittens werden aufgrund des progressiven Steuersystems – direkt über die Steuersätze und indirekt über Freibeträge – Umverteilungsanliegen mit Versicherungsaspekten vermischt. Viertens spricht gegen eine Steuerfinanzierung die mangelnde Transparenz bezüglich des Zusammenhangs zwischen Finanzierung und Leistungen.

Die Vorschläge zur völligen Abkehr von der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung vermögen daher weder in der Gestalt einer ausschließlich privaten Absicherung noch als über Steuern finanzierte Leistung zu überzeugen. Deshalb ist eine sozialversicherungsrechtliche Lösung angezeigt. Deren Kennzeichen ist das Solidaritätsprinzip, das heißt, individuelle Risiken der Versicherten als Folge von beispielsweise Alter, Geschlecht oder Beruf werden durch Beiträge, die von diesen Merkmalen abstrahieren, wegtypisiert und dadurch von allen Versicherten gemeinsam getragen. Auch eine solche Lösung entbindet nicht von der Notwendigkeit, Fehlanreize zu verringern.

Vermeidung von Verhaltensrisiken

704. Wie die meisten Versicherungen steht die Arbeitslosenversicherung vor dem schwierigen Problem, eine Balance zu finden zwischen der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit und einer möglichst weitgehenden Vermeidung diverser Verhaltensrisiken („moral hazard"). Diese bestehen unter anderem darin, dass je nach Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen die Suchanstrengungen der Arbeitslosen nach einem neuen Arbeitsplatz geringer sind oder später einsetzen, Beschäftigte eher einen Arbeitsplatz aufgeben, die Neigung, sich selbständig zu machen, sinkt und die Lohnpolitik zu einem weniger beschäftigungsfreundlichen Kurs tendiert.

Zu warnen ist indessen vor einseitigen Schuldzuweisungen an die Arbeitslosenversicherung, etwa dergestalt, sie sei hauptsächlich für die Persistenz der Arbeitslosigkeit verantwortlich. Solche Vorwürfe sind unangebracht, solange es an Arbeitsplätzen mangelt, welche die Arbeitslosen einnehmen können. Selbst noch so überzeugende Reformvorschläge im Hinblick auf eine Stärkung der Anreize, Arbeitsplatzangebote anzunehmen, laufen bei erheblicher Unterbeschäftigung zunächst einmal weitgehend ins Leere. Zu bedenken ist ferner, dass eine intensivere und daher möglicherweise etwas längere Suchdauer dazu verhelfen kann, dass der Arbeitslose einen seinen Kenntnissen und Fähigkeiten besser entsprechenden Arbeitsplatz mit demzufolge höherer Produktivität findet, als es in einer äußerst kurzen Suchphase der Fall wäre. Aber: Dieser Vorbehalt darf nicht dazu führen, weitere Reformschritte bei der Arbeitslosenversicherung zu unterlassen. Denn ein effizienteres Arbeitslosenversicherungssystem führt zu einer Entlastung bei den Arbeitskosten und trägt damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei; es hilft, noch vorhandene vakante Arbeitsplätze und später neu entstehende Arbeitsplätze zügiger zu besetzen, und beschleunigt damit die dringend erforderliche Entspannung auf dem Arbeitsmarkt. Es hat zudem zur Folge, dass ein missbräuchliches Verhalten arbeitsunwilliger Arbeitsloser, dessen Kosten von anderen Arbeitnehmern getragen werden müssen, wesentlich an Anziehungskraft verliert.

705. Zum Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf das Verhalten der Arbeitnehmer liegen für Deutschland eine Vielzahl empirischer Studien vor. Sie verwenden Individualdatensätze für mehrere Jahre und neuere mikroökonometrische Methoden. Die Resultate unterscheiden sich je nachdem, ob die Höhe der Lohnersatzquote oder die Dauer der Anspruchsberechtigung auf Lohn-

ersatzleistungen im Mittelpunkt der Analyse steht, ob es um das Risiko, arbeitslos zu werden, oder um die Dauer der Arbeitslosigkeit geht und durch welche individuellen Merkmale die jeweils untersuchte Gruppe von Arbeitslosen gekennzeichnet ist (wie etwa Alter, Geschlecht oder Qualifikation).

Ohne diese Einzelaspekte hier einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen, lautet die Schlussfolgerung der meisten empirischen Untersuchungen, dass in erster Linie die Dauer der Anspruchsberechtigung auf Lohnersatzleistungen, weniger die Lohnersatzquote einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit besitzt. Dies äußert sich darin, dass vielfach die Zeitspanne, für die ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, ausgeschöpft wird, bevor ein Arbeitsplatzangebot akzeptiert wird, kurzum, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit steigt.

Dieser Effekt ist nicht zu verwechseln mit dem Einfluss vom Gesetzgeber gewollter Frühverrentungsprogramme auf die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer. Neueste Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, vom Juni beziehungsweise August 2003 kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung der Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld in Westdeutschland in den achtziger Jahren hauptsächlich bei älteren männlichen Beschäftigten für sich genommen zu einem teilweise starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat. Zum einen erhöhte sich gemäß der DIW-Studie der Zugang in die Arbeitslosigkeit vor allem für die Gruppe der älteren männlichen Arbeitnehmer (im Alter von über 53 Jahren) um das Doppelte im Vergleich zur entsprechenden Kontrollgruppe ohne einen Leistungsanspruch. Zum anderen ergeben beide Untersuchungen eine deutlich geringere Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit – genauer: eine bei gegebener bisheriger Dauer der Arbeitslosigkeit geringere Wahrscheinlichkeit, in einer bestimmten Zeitperiode aus der Arbeitslosigkeit auszuscheiden – für männliche Arbeitslose mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld im Vergleich zu einer Kontrollgruppe ohne einen solchen Anspruch. Dieses Resultat ist jedoch hauptsächlich auf die Frühverrentungsprogramme zurückzuführen. Denn die Studie des ZEW ermittelte außerdem, dass sich die Verweildauer in Arbeitslosigkeit derjenigen älteren Arbeitslosen, die anschließend wieder eine Beschäftigung aufnahmen, nicht signifikant von der jüngerer Alterskohorten unterschied. Dies spricht nicht gegen die Beobachtung, dass allgemein die Arbeitslosigkeitsperiode anspruchsberechtigter Arbeitsloser vergleichsweise länger dauert, mahnt indes zur Vorsicht bei der diesbezüglichen Interpretation für unterschiedliche Altersgruppen.

Man kann diese Beobachtung einer verlängerten Dauer der Arbeitslosigkeit bei einer zeitlich ausgeweiteten Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenunterstützung ebenso mit Hilfe des Konzepts des „Anspruchslohns“ verdeutlichen (JG 2002 Ziffer 433; JG 2001 Ziffern 421 ff.). Der Anspruchslohn bezeichnet das Arbeitsentgelt, welches der Arbeitslose von seinem nächsten Arbeitsplatz mindestens erwartet. Neben einer Vielzahl anderer Faktoren hängt seine Höhe vom Alternativeinkommen bei Arbeitslosigkeit ab, für viele Arbeitnehmer im Wesentlichen also von den Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Steigt dieser Anspruchslohn als Folge höherer Lohnersatzleistungen, so führt dies für sich genommen zu einem verzögerten Abgang aus der Arbeitslosigkeit, weil sich die Betroffenen mit der Suche nach einem Arbeitsplatz mehr Zeit nehmen. Dieser Effekt ist durch mehrere Studien des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, gut belegt.

706. Verhaltensrisiken aufgrund einer besseren Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung – seien dies Lohnersatzleistungen, seien dies Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – können zudem auf der Ebene der Tarifvertragsparteien nicht ausgeschlossen werden. Das Risiko besteht darin, dass umso höhere Löhne vereinbart werden, je umfassender die Lohnersatzleistungen gewährt werden, das heißt, in je größerem Umfang sich der Staat als Reparaturbetrieb eines lohnpolitischen Fehlverhaltens in die Pflicht nehmen lässt. Unter anderem mag dies erklären, warum sich die Gewerkschaften hierzulande gegen eine Kürzung der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik und eine Einschränkung der Lohnersatzleistungen sperren.

Dass umfassendere Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu höheren (tariflich vereinbarten) Nominallöhnen führen, ist zwar ein Standardresultat der ökonomischen Theorie der Lohnbildung, lässt sich indes empirisch deshalb nur schwer überprüfen, weil es einer signifikanten Änderung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung bedarf, um ökonometrisch das Vorhandensein und gegebenenfalls das Ausmaß eines kausalen Effekts der Leistungen auf die Lohnhöhe ermitteln zu können. (Zu diesem methodischen Problem siehe Ziffern 241, 482). Daher sind einschlägige nationale empirische Untersuchungen rar, und international vergleichende Analysen beziehen den möglichen kausalen Effekt gleich auf die Höhe der Arbeitslosigkeit und weniger auf die Lohnhöhe als mittelbare Variable in der Kausalkette. Da nicht sämtliche Wirkungen einer veränderten Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit über den Marktlohn laufen, sondern beispielsweise zudem über den Anspruchslohn, ergibt sich ein Zurechnungsproblem im Hinblick auf den kausalen Effekt der Arbeitslosenversicherung auf den Marktlohn. Immerhin belegen zahlreiche international vergleichende Studien mit Hilfe von Querschnittsregressionen eine signifikant höhere Arbeitslosigkeit in Ländern vor allem mit einer längeren Dauer der Anspruchsberechtigung auf Lohnersatzleistungen. Mit einer besseren Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung kann demnach die Arbeitslosigkeit steigen.

Versicherungsfremde Leistungen

707. Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung finden sich bei der Berücksichtigung von Kindern. Obwohl bei gleichem Einkommen dieselbe Höhe der Beiträge entrichtet wird, erhalten Arbeitslose

mit unterhaltspflichtigen Kindern höhere Lohnersatzleistungen als kinderlose. Wenig spricht gegen eine Umverteilung zugunsten der Erziehenden, aber diese Aufgabe ist über Zuschläge zum Kindergeld über das staatliche Steuer- und Transfersystem abzuwickeln, nicht aber über die aus lohnbezogenen Beiträgen finanzierte Arbeitslosenversicherung. Völlig unverständlich ist im gegenwärtigen System, wenn man dort schon eine familienpolitische Umverteilung will, dass lediglich der Tatbestand, ob unterhaltspflichtige Kinder vorhanden sind, nicht aber deren Anzahl, eine Erhöhung der Leistungen bewirkt, ganz davon abgesehen, dass der kinderbezogene Transfer proportional mit dem zuletzt erzielten Arbeitseinkommen variiert, Arbeitslose mit einem vorherigen Einkommen an der oberen Bemessungsgrenze mithin ein Mehrfaches an „Kindergeld für Arbeitslose“ erhalten als Personen mit geringerem Einkommen.

Quersubventionierung zwischen Unternehmen

708. Die Arbeitslosenversicherung kann ebenso im Unternehmenssektor zu Verzerrungen führen. Der hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber gezahlte Beitrag ergibt sich aus der Anwendung eines einheitlichen Prozentsatzes auf das beitragspflichtige Arbeitseinkommen des Versicherungspflichtigen. Damit gibt es keine Differenzierung in Abhängigkeit unterschiedlicher Risikoklassen. So wird den einzelnen Unternehmen eine gegebenenfalls vom Durchschnitt aller Unternehmen abweichende Inanspruchnahme der Leistungen der Arbeitslosenversicherung seitens entlassener Arbeitnehmer nicht in Rechnung gestellt. Vielmehr erfolgt eine Subventionierung derjenigen Unternehmen, die bei der Arbeitslosenversicherung höhere Kosten in Form von häufiger oder länger währenden Zahlungen von Arbeitslosengeld verursachen, durch Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Kostenverursachung. Mit anderen Worten: Die Kosten einer Anpassung der Beschäftigung werden nicht voll in den subventionierten Unternehmen internalisiert, nämlich insoweit sie nicht – unter Berücksichtigung des hälftigen Arbeitnehmerbeitrags – durch entsprechende Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung des betreffenden Unternehmens gedeckt sind. Dieser Gesichtspunkt einer Kosteninternalisierung wird beispielsweise im Umweltschutz und beim Verbrauch natürlicher Ressourcen nicht nur grundsätzlich bejaht, sondern sogar explizit umgesetzt.

Eine stärkere Betonung des Verursacherprinzips bei der Arbeitslosenversicherung bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Unternehmen generell „schuld“ an Entlassungen und den damit verbundenen Kosten sind. Das ist für verhaltensbedingte und personenbedingte Kündigungen offenkundig, kann aber bei Entlassungen beispielsweise aufgrund einer überzogenen Lohnpolitik oder konjunkturelle Schwächephasen ebenfalls gegeben sein. Wohl aber gilt es, die Quersubventionierung von Unternehmen, deren entlassene Arbeitnehmer die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu anderen Unternehmen in stärkerem Umfang in Anspruch nehmen, zu verringern, denn sie führt zu einer Verzerrung der Preisstruktur: Die Verkaufspreise der Güter dieser Unternehmen sind aufgrund der Kostensubventionierung in Form von relativ niedrigen Arbeitgeberbeiträgen geringer im Vergleich zu den Preisen, welche die tatsächlichen Kosten zur Kalkulationsgrundlage hätten. Mit anderen Worten: Ein Teil der Kostenunterschiede einzelner Unternehmen beispielsweise einer bestimmten Branche wird auf andere Unternehmen mit einer anderen Sektorzugehörigkeit verlagert und der Wettbewerb damit tendenziell verzerrt.

Empirische Studien deuten auf eine beachtliche branchenmäßige Quersubventionierung aufgrund des hiesigen einheitlichen Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung hin. Für das Jahr 1990 ermittelte eine empirische Untersuchung für Westdeutschland, dass der Beitragssatz (Arbeitnehmerbeitrag und Arbeitgeberbeitrag) beispielsweise für das Baugewerbe um rund 1,8 Prozentpunkte höher hätte angesetzt werden können und der für den Wirtschaftszweig Energie um etwa 2,4 Prozentpunkte niedriger im Vergleich zum seinerzeit gültigen einheitlichen Beitragssatz in Höhe von 4,3 vH, wäre eine branchenmäßige Zurechnung der Beiträge zur und der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erfolgt. Diese Ergebnisse stellen zwar Momentaufnahmen für ein gegebenes Entlassungsverhalten der untersuchten Wirtschaftszweige dar, welches sich bei Einführung eines differenzierten Systems ändern dürfte, weisen aber gleichwohl auf die derzeit bestehende quantitative Bedeutung der Verzerrung der Kostenstrukturen hin. Sie ist alles andere als vernachlässigbar klein.

709. Zu den Kosten einer Entlassung gehören die Entwertung des während der Unternehmenszugehörigkeit akkumulierten betriebsspezifischen Humankapitals des Arbeitnehmers, der Verlust seines sozialen Umfelds unter anderem am bisherigen Arbeitsplatz, die im Falle der Arbeitslosigkeit bezogene Arbeitslosenunterstützung und gegebenenfalls in Anspruch genommene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nebst sonstigen Ausgaben zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung, beispielsweise Umzugskosten. Die beiden erstgenannten Punkte sind Kosten der Entlassung im engeren Sinn, steigen tendenziell mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit und nehmen in gewissem Umfang mit der Qualifikation und daher mit der Lohnhöhe zu. Die beiden letztgenannten Punkte hingegen, die Arbeitslosenunterstützung und die Kosten des Übergangs zu einem neuen Arbeitsplatz oder Beruf, sind Kosten der Arbeitslosigkeit selbst. Da ein einheitlicher Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ähnlich wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit wirkt und das einzelne Unternehmen einen nur vernachlässigbaren Einfluss auf die Höhe des Beitragssatzes besitzt, wird durch das gegenwärtige Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherung keine der genannten Kostenkomponenten internalisiert, so dass Unternehmen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffiziente Entlassungsentscheidungen fällen. Es ist auch zu bezweifeln, ob eine solche Internalisierung der Kosten über den Kündigungsschutz gelingen kann, etwa indem Entlassungen durch bestimmte vorgeschriebene Regeln,

zu erfüllende Kriterien oder durch Abfindungszahlungen für das Unternehmen verteuert werden.

Während sich der Verlust des betriebsspezifischen Humankapitals und des sozialen Umfelds über eine nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Lohnhöhe gestaffelte Abfindung abdecken lässt, ist der Kündigungsschutz ein wenig geeignetes Instrument zur Internalisierung der Kosten bei der Arbeitslosenversicherung, kann also die durch einen einheitlichen Beitragssatz des Arbeitgebers bewirkte Verzerrung nicht kompensieren: Zum einen ist der Kündigungsschutz – abgesehen von den Kriterien der Sozialauswahl – für alle Arbeitnehmer gleich, unabhängig davon, ob sie als Entlassene aufgrund langer Arbeitslosigkeit oder hoher Ansprüche auf Arbeitslosengeld bei der Arbeitslosenversicherung hohe Kosten verursachen oder nicht. Zum anderen kann, da das Eintreten und die Dauer einer Periode der Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der Entlassung noch unbekannt sind, selbst eine Abfindung allenfalls die erwarteten Kosten der Arbeitslosigkeit abbilden, und auch dies nur sehr undifferenziert, weil die Arbeitsmarktlage und viele persönliche Merkmale des Entlassenen, die für die Kosten der Arbeitslosigkeit bedeutsam sind, bei der Höhe der Abfindung unberücksichtigt bleiben.

Die unzulängliche Internalisierung dieser Kosten eröffnet Möglichkeiten der Absprache zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer: Da im Falle einer Kündigung durch den Arbeitnehmer Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld anfallen, die Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens gegenüber der Arbeitslosenversicherung aber nicht vom Entlassungsverhalten abhängen – eine Ausnahme von dieser Regel sind Fälle einer Erstattungspflicht des Arbeitgebers gemäß § 147a SGB III –, besteht ein Anreiz, eine eigentlich arbeitnehmerseitige Kündigung als Entlassung zu deklarieren, das heißt im Ergebnis, einen Vertrag zu Lasten der Arbeitslosenversicherung und damit der Gesamtheit der Beitragszahler zu schließen. Der Kündigungsschutz als Instrument zur Internalisierung von Entlassungskosten greift in solchen Fällen ins Leere, da er eben nicht die tatsächlichen Kosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Diese lassen sich, da zu einem erheblichen Teil Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, aber ex post feststellen, und dies sogar noch wesentlich besser als etwa den Wert des betriebsspezifischen Humankapitals. Es liegt daher nahe, im Rahmen einer Reform der Arbeitslosenversicherung auch auf der Finanzierungsseite anzusetzen und die Beitragsgestaltung in bestimmten Grenzen von den durch Entlassungen verursachten Kosten abhängig zu machen. In dem Ausmaß, in dem eine Internalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit gelingt und sich damit das Entlassungsverhalten der Unternehmen ändert, kann im Gegenzug der Kündigungsschutz bei (betriebsbedingten) Kündigungen von einem generellen Schutz vor Arbeitslosigkeit mit Hilfe von Abfindungszahlungen zu einem Schutz des betriebsspezifischen Humankapitals und vor den mit einer Entlassung verbundenen sozialen Kosten umgestaltet werden. Der Kündigungsschutz könnte dadurch zielgenauer werden, ohne den Schutz der Arbeitnehmer aufzugeben oder die Unternehmen zusätzlich zu belasten.

Ein Reformvorschlag

710. Der Reformvorschlag, den der Sachverständigenrat zur Diskussion stellt, baut auf den bereits gesetzlich verankerten oder geplanten Reformen der Bundesregierung auf und stellt weiterführende Reformschritte zur Diskussion.

Mit dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ wird die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld erheblich verkürzt (Ziffer 229). Sie beläuft sich nach einem Versicherungspflichtverhältnis mit einer Dauer von insgesamt mindestens zwölf Monaten auf sechs Monate und verdoppelt sich schließlich, wenn das Versicherungspflichtverhältnis 24 Monate betragen hat. Für Arbeitslose nach Vollendung des 55. Lebensjahres steigt die Dauer der Anspruchsberechtigung auf maximal 18 Monate an, sofern das Versicherungspflichtverhältnis mindestens 36 Monate bestanden hat. Allerdings sind längere Übergangsfristen für Arbeitslose vorgesehen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld, zukünftig Arbeitslosengeld I, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes entstanden ist, für sie gilt die bisherige Regelung.

Der weiterführende Reformvorschlag des Sachverständigenrates beinhaltet zum einen eine degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengelds I und zum anderen eine Differenzierung der Arbeitgeberbeiträge im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung seitens entlassener Arbeitnehmer.

Degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengelds I

711. Das Arbeitslosengeld I sollte noch mehr als bisher vorgesehen die Anreize zur Arbeitsaufnahme stärken, indem es nicht – wie geplant und wie es der bisherigen Regelung entspricht – in Form einer zeitlich konstanten Lohnersatzquote ausgestaltet, sondern mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit stufenweise verringert wird. Dabei sollten die Leistungen des Arbeitslosengelds I zu Beginn der Arbeitslosigkeit im Vergleich zur derzeitigen Lohnersatzquote höher angesetzt werden, um die Härten, die mit dem Verlust des Arbeitseinkommens verbunden sind, anfangs etwas abzumildern. Bereits nach kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit – spätestens nach etwa zwei Monaten – sinkt die Lohnersatzquote in mehreren Stufen von beispielsweise wiederum höchstens zwei Monaten, bis das Ende der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld I erreicht ist. Damit der degressive Tarif hinreichend große Anreizeffekte bietet, liegt ab einer bestimmten Bezugsdauer die Lohnersatzquote unter dem bisherigen Wert. Dies ist zudem erforderlich, um eine Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung zu verhindern, da die Mehrzahl der in die Arbeitslosigkeit Eintretenden nur wenige Monate darin verweilen (JG 2002 Ziffer 190). Angesichts einer durchschnittlichen Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld je vollendeter Arbeitslosigkeitsperiode im Jahr 2002 in Deutschland von rund

22 Wochen ist eine solche aufkommensneutrale degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengelds I möglich, auch wenn sich infolge der geplanten Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld die durchschnittliche Dauer mit Sicherheit ebenfalls verringern wird. Um Fehlanreize in Form wiederholter kurzzeitiger Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sollten sämtliche früheren individuellen Arbeitslosigkeitsperioden innerhalb eines Zeitraums von 24 Monaten die Berechnungsgrundlage der individuellen Zahlungen des Arbeitslosengelds I bilden. Wie bisher kann ergänzend Arbeitslosengeld II bezogen werden, wenn der Arbeitslose, etwa aufgrund eines niedrigen vorangehenden Erwerbseinkommens, trotz des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I bedürftig im Sinne des Arbeitslosengelds II wird.

Infolge des degressiven Verlaufs des Arbeitslosengelds I ergibt sich, verglichen mit dem Status quo, eine Schlechterstellung für diejenigen, die bei der alten Lohnersatzquote nicht bedürftig im Sinne des Arbeitslosengelds II waren, nach der Reform aber bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit einer niedrigeren Lohnersatzquote unterliegen und dadurch nun ein Arbeitslosengeld I unterhalb des Sozialhilfebedarfs beziehen. Eine Schlechterstellung bedeutet dies insbesondere deshalb, weil beim Arbeitslosengeld II zusätzliches Einkommen und das vorhandene Vermögen angerechnet werden und gegebenenfalls zur Versagung eines Anspruchs auf ergänzendes Arbeitslosengeld II führen.

Soll diese Verschlechterung verhindert werden, so könnte die Vermögensprüfung beim Arbeitslosengeld II entfallen, sofern gleichzeitig Arbeitslosengeld I bezogen wird. Durch die Ausnahme von der Vermögensanrechnung hätten die genannten Personen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II, sofern sie nicht die sonstigen Bedürftigkeitskriterien verletzen, etwa bei ausreichend hohem Einkommen des Partners. Begünstigt werden durch eine generelle Aussetzung der Vermögensanrechnung bei Bezug von Arbeitslosengeld I indes Personen, die schon im Status quo Arbeitslosengeld I unterhalb des Sozialhilfebedarfs bezogen, aufgrund vorhandenen Vermögens, das die Freigrenzen übersteigt, aber dennoch keinen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe hatten. Durch die Nichtberücksichtigung des Vermögens haben sie nun sofort Anspruch auf eine Aufstockung des Arbeitslosengelds I auf das Niveau des Arbeitslosengelds II. Im Hinblick auf den für die Anreizwirkung ungünstigsten Fall, das heißt bei niedrigem Erwerbseinkommen, geringem oder fehlendem sonstigem Haushaltseinkommen (beispielsweise im Falle eines Alleinstehenden), aber vorhandenem Vermögen, besteht sogar ein Anreiz, sich arbeitslos zu melden, um zumindest für ein Jahr in den Genuss des Arbeitslosengelds II zu kommen.

Als Ausweg bietet sich eine modifizierte Vermögensanrechnung an: Arbeitslosengeld II kann ergänzend gewährt werden, wenn der Bezug von Arbeitslosengeld I nicht den Bedarf deckt und die Bedürftigkeitskriterien des Arbeitslosengelds II erfüllt sind, das heißt, im Prinzip gilt der Status quo der Anrechnung fort. Liegt der Anspruch auf Arbeitslosengeld I bei der Lohnersatzquote des Status quo, das heißt bei 60 vH des pauschalierten Nettoentgelts, jedoch über dem Bedarf im Sinne des neu geschaffenen SGB II, so bleibt für die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld I bei einem infolge des degressiven Verlaufs entstehenden Anspruch auf Arbeitslosengeld II bei der Bedürftigkeitsprüfung das Vermögen außer Betracht. Im Hinblick auf die Interaktion zwischen degressiver Lohnersatzquote und Bedürftigkeitsprüfung des ergänzenden Arbeitslosengelds II ist aber auch zu berücksichtigen, dass sich spiegelbildlich eine Verbesserung gegenüber dem Status quo für diejenigen ergibt, die aufgrund der höheren anfänglichen Lohnersatzquote nun zumindest in den ersten Monaten ihrer Arbeitslosigkeit kein ergänzendes Arbeitslosen-geld II mehr benötigen.

Die Leistungen des Arbeitslosengelds I sollten nicht wie bisher nach dem Kriterium differenziert werden, ob unterhaltspflichtige Kinder vorhanden sind. Sofern eine über das Kindergeld hinausgehende finanzielle Förderung von Arbeitslosen mit unterhaltspflichtigen Kindern für notwendig erachtet wird, wäre die Zahlung eines Zuschlags zum Kindergeld und eine Finanzierung aus dem Steueraufkommen, sowie beim Kindergeld, sachgerechter. Zum einen orientiert er sich an der Zahl der Kinder, zum anderen stellt die Berücksichtigung einer Familienkomponente ein gesamtgesellschaftliches Anliegen dar und nicht nur eines der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung.

Differenzierter Arbeitgeberbeitrag

712. Die zweite Komponente des Reformvorschlags des Sachverständigenrates bezieht sich auf die Ausgestaltung der anteiligen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch die Arbeitgeber. Hier wird für eine stärkere Betonung des Verursacherprinzips und damit einer teilweisen Internalisierung derjenigen Kosten geworben, die in Form einer Inanspruchnahme der Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu den Einzahlungen des Unternehmens entstehen.

Um dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen, bieten sich aus ökonomischer Sicht allgemein gesehen Steuern und Subventionen an. Übertragen auf den vorliegenden Sachverhalt hieße dies, dass Unternehmen, die durch ihr Entlassungsverhalten bei der Arbeitslosenversicherung hohe Nettokosten verursachen, neben ihren Arbeitgeberbeiträgen eine Steuer zahlen müssten, während Unternehmen, die für die Arbeitslosenversicherung Nettobeitragszahler sind, über Erstattungen subventioniert würden. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, bei denen nach juristischer Auffassung auch ein Eigentumsschutz des Arbeitnehmers bezüglich der erworbenen Anwartschaften zu beachten ist, blieben davon unberührt. Bemessungsgrundlage für die Steuer und die Subvention wäre jedoch, wie bei der Arbeitslosenversicherung, die beitragspflichtige Lohnsumme des Unternehmens, da auf den beitragspflichtigen Entgelten die Ansprüche der Entlassenen an die Arbeitslosenversicherung und folglich auch die zu internalisierenden Kosten beruhen. Es bietet sich daher an, Steuer und Subvention einerseits und Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung

andererseits nicht getrennt zu behandeln, sondern zur Verwaltungsvereinfachung bereits beim Unternehmen miteinander zu verrechnen. Folglich ist die Kombination aus Steuer, Subvention und fixen Beitragssätzen zur Arbeitslosenversicherung einem System mit differenzierten Arbeitgeberbeiträgen äquivalent. In der Reformoption, die der Sachverständigenrat hier zur Diskussion stellt, behält die Arbeitslosenversicherung zu einem großen Teil ihren Charakter als Sozialversicherung. Die Beitragsbemessung für die Arbeitnehmer bleibt unverändert, und die daraus erwachsenden, grundgesetzlich geschützten Ansprüche orientieren sich ebenfalls unverändert an dem mit Beiträgen belegten Arbeitsentgelt. Diese Sozialversicherung wird jedoch dahingehend ergänzt, dass die nach wie vor auf die versicherungspflichtigen Arbeitsentgelte bezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes individuelle Unternehmen innerhalb bestimmter Grenzen in Anlehnung an die jeweiligen Nettokosten ausgestaltet werden, die das einzelne Unternehmen der Arbeitslosenversicherung aufbürdet. Konkret und vereinfachend nur auf die Zahlungen des Arbeitslosengelds I bezogen, bedeuten Nettokosten die Differenz zwischen der Hälfte der Zahlungen des Arbeitslosengelds I (die andere Hälfte wird durch den Arbeitnehmerbeitrag gedeckt) an betriebsbedingt gekündigte Arbeitnehmer dieses Unternehmens einerseits und der Summe seiner auf diese Ausgaben entfallenden Arbeitgeberbeiträge andererseits.

Mit einer solchen Ausgestaltung der Arbeitgeberbeiträge werden die aufgezeigten Nachteile einer Quersubventionierung verringert, insbesondere also die bereits genannten Effizienzverluste aufgrund einer verzerrten Preisstruktur und die daraus resultierende tendenzielle Wettbewerbsverzerrung. Die Kosten der Arbeitslosigkeit werden internalisiert, so dass der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen entsprechend in einen Ausgleich der durch die Entlassung entstehenden unmittelbaren Verluste umgestaltet wird: Auf der Ebene des Unternehmens werden durch die Abhängigkeit künftiger Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung von den Ausgaben, die die Entlassenen bei der Arbeitslosenversicherung verursachen, diejenigen Kündigungen verteuert, die auch besonders hohe gesamtwirtschaftliche Kosten verursachen. So ergibt sich beispielsweise implizit ein höherer Kündigungsschutz für Ältere, sofern diese schlechtere Einstellungschancen haben. Die Entlassung von Arbeitnehmern mit guten Arbeitsmarktchancen oder von Personen, die bereits eine neue Stelle in Aussicht haben, wird erleichtert, da sowohl die individuellen als auch die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit dieser Personen niedriger oder unter Umständen sogar gleich null sind. Ferner bestehen zusätzliche Anreize für die Unternehmen, die Qualifikation der Arbeitnehmer und damit ihre Arbeitsmarktchancen zu fördern sowie den Entlassenen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz eine Hilfestellung zu geben.

713. Allerdings muss man auch einige Probleme sehen, die mit solchen differenzierten Arbeitgeberbeiträgen verbunden sein können und die es daher angeraten erscheinen lassen, das Verursacherprinzip nur in bestimmten Grenzen zur Geltung kommen zu lassen. Neben der Beseitigung der Verzerrungen der Preisstruktur besteht die Intention differenzierter Arbeitgeberbeiträge darin, verhaltenslenkend zu wirken, das heißt, die Notwendigkeit von Entlassungen noch sorgfältiger als bisher zu prüfen und die Bemühungen seitens des Unternehmens, den entlassenen Arbeitnehmer bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu unterstützen, zu verstärken. Eine solche Verhaltenslenkung kann indes aus einer Reihe von Gründen nicht möglich sein oder weitgehend ins Leere laufen.

Offensichtlich ist dies bei Kündigungen durch den Arbeitnehmer sowie bei personenbedingten und verhaltensbedingten Kündigungen, die in die Verantwortungssphäre des Arbeitnehmers fallen. Diese Zuordnung ist im Übrigen bereits im geltenden Recht angelegt, denn verhaltensbedingte Kündigungen und Selbstkündigungen führen zu Sperrzeiten beim Bezug von Arbeitslosengeld I. Aber auch bei betriebsbedingten Kündigungen kann wegen bedeutsamer exogener Einflüsse – beispielsweise regionen- oder branchenspezifischer Schocks – die Verantwortung für Entlassungen dem einzelnen Unternehmen teilweise oder sogar weitgehend entzogen sein. Wenn ein Unternehmen einer krisengeschüttelten Branche angehört und/oder sein Standort in einer wirtschaftlich schwachen Region liegt, wie es beispielsweise im Rahmen eines Strukturwandels häufig zu beobachten ist, sind Entlassungen wahrscheinlicher und verursachen aufgrund einer größeren mittleren Arbeitslosigkeitsdauer auch höhere Kosten. Eine Staffelung der Arbeitgeberbeiträge anhand der verursachten Nettokosten bei der Arbeitslosenversicherung könnte dann die Belastung der Unternehmen erhöhen und damit die Krise verschärfen, zumal wenn parallel noch etwaige Subventionen, von denen das Unternehmen aufgrund seiner Branchenzugehörigkeit oder geographischen Lage profitiert hat, zurückgeführt werden (Ziffern 468 ff.).

Prinzipiell könnte man aus diesem Grund bei der Berechnung individueller Arbeitgeberbeiträge nicht nur an eine generelle Begrenzung des Arbeitgeberbeitrags über Untergrenzen und Höchstgrenzen für die Beiträge, sondern zusätzlich an eine Berücksichtigung branchenmäßiger und regionenspezifischer Gegebenheiten denken und Abweichungen des individuellen Unternehmens bei der Kostenbelastung der Arbeitslosenversicherung auf der Basis der Durchschnitte der betreffenden Branche und Region zur Grundlage der Differenzierung des Arbeitgeberbeitrags machen. Eine Reihe von Überlegungen relativiert jedoch das Argument regionen- und branchenspezifischer Schocks und mahnt zur Vorsicht bei einer weitreichenden Differenzierung der Arbeitgeberbeiträge. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region oder Branche erhöht nicht zwingend die Kostenbelastung der jeweiligen Unternehmen, beispielsweise weil diese nicht für die lokalen Absatzmärkte produzieren, sich über Produktdifferenzierung vom Branchentrend absetzen können oder die entlassenen Arbeitnehmer aufgrund ihrer Qualifikationen rasch Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftszweigen finden. Insofern es tatsächlich zu Mehrbelastungen kommt, ist darüber hinaus zu

berücksichtigen, dass diese, ähnlich wie beim Subventionsabbau, aus der Beseitigung bestehender Verzerrungen resultieren und entsprechend an anderen, wenn auch weniger offenkundigen Stellen zu Entlastungen führen. Soll die Mehrbelastung gleichwohl, etwa aus regionalpolitischen Überlegungen vermieden werden, so ist aus Transparenzgründen ein Ausgleich über explizite Zuweisungen vorzuziehen. Problematisch an einer Differenzierung der Arbeitgeberbeiträge nach Regionen oder Branchen wäre ferner, dass nicht nur der administrative Aufwand eines solchen Systems erheblich höher ist, sondern auch andere Fehlanreize entstehen, beispielsweise in Form des Versuchs von Unternehmen, sich in eine andere Branchenzugehörigkeit (typischerweise in eine Branche mit im Mittel höheren Nettokosten) umklassifizieren zu lassen. Daher erscheint die Begrenzung der Differenzierung des Arbeitgeberbeitrags sinnvoll.

Neben den Problemen bestimmter Branchen und Regionen ist ein weiteres Argument für eine nur eingeschränkte Zurechnung der Nettokosten von betriebsbedingten Kündigungen, dass Unternehmen möglicherweise auch dann ohne eigenes Verschulden Entlassungen vornehmen müssen, wenn die Verkaufspreise bestimmter Güter mit einer höheren Steuer belegt (wie etwa bei der Tabaksteuer oder Mineralölsteuer) oder ihre Produktion oder der Absatz durch Auflagen beeinträchtigt werden (Umweltschutzauflagen beziehungsweise Dosenpfand). Auch können insbesondere kleine Unternehmen, die sich auf einzelne Geschäftsfelder spezialisieren und zudem häufig Kreditbeschränkungen unterliegen, durch eine vollständige Zurechnung der Entlassungskosten überproportional belastet werden, zumal die Mehrbelastung gerade in wirtschaftlich schwierigen Situationen zu Buche schlägt und damit eine Krise noch verschärft. Gegen eine volle Berücksichtigung des Verursacherprinzips spricht schließlich, dass es ansonsten tendenziell zu höheren Arbeitskosten für Arbeitnehmer mit geringeren Arbeitsmarktchancen käme, da diese im Mittel häufiger entlassen werden oder länger arbeitslos bleiben. Alle diese Überlegungen legen eine Einschränkung der Beitragsäquivalenz nahe, und zwar mit Hilfe von Obergrenzen der Arbeitgeberbeiträge, der Beibehaltung eines konstanten Arbeitnehmerbeitrags und einer zeitlichen Glättung der Wirkungen, die durch Entlassungen verursachte höhere Nettokosten auf den Beitragssatz haben.

714. Die stärkere Orientierung der Arbeitgeberbeiträge am Verursacherprinzip könnte sich die Erfahrungen mit einem „experience rating“ zunutze machen. So bedienen sich die Vereinigten Staaten, in denen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ausschließlich von den Arbeitgebern in Form einer Lohnsummensteuer gezahlt werden, dieses Instruments eines „experience rating“. Die Höhe der Beiträge des individuellen Unternehmens zur Arbeitslosenversicherung bemisst sich in diesem System daran, in welchem Umfang die Leistungen der Arbeitslosenversicherung von entlassenen Beschäftigten dieses Unternehmens in Anspruch genommen wurden, und zwar relativ zu seinen Beitragszahlungen. Die konkreten Berechnungsmethoden differieren zwischen einzelnen Bundesstaaten. Im Wesentlichen unterscheiden sie sich durch den Betrachtungszeitraum, der der Berechnung des zeitlich kumulierten Saldos aus Einzahlungen in die Arbeitslosenversicherung und den Unterstützungszahlungen zugrunde liegt, also ob die Gesamtheit aller vergangenen Einzahlungen und Auszahlungen oder nur die der letzten drei oder vier Jahre berücksichtigt werden. In der Praxis sind die aus den beiden Berechnungsmethoden resultierenden Unterschiede im Hinblick auf die Bemessung des individuellen Beitragssatzes jedoch begrenzt, weil sich dieser aufgrund von Untergrenzen und Obergrenzen innerhalb einer bestimmten Bandbreite bewegt. Insoweit handelt es sich um ein partielles „experience rating“, eine gewisse Quersubventionierung zwischen Unternehmen mit unterschiedlicher Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung findet nach wie vor statt.

Empirische Studien zum Einfluss eines „experience rating“ auf die Entlassungshäufigkeit beschäftigten sich in den Vereinigten Staaten vornehmlich mit der Frage, ob die dort häufiger als hierzulande anzutreffenden temporären Entlassungen, meistens verbunden mit einer Wiedereinstellungszusage („temporary layoffs with recall“) aufgrund dieser Ausgestaltung der Arbeitgeberbeiträge reduziert wurden. In der Tat belegen die Ergebnisse neuerer ökonometrischer Untersuchungen beispielsweise für den Bundesstaat Washington, in dem im Jahre 1985 das System einheitlicher Arbeitgeberbeiträge von einem „experience rating“-System abgelöst wurde, dass sich die Anzahl der temporären Entlassungen signifikant verringert hat und sich ebenso das Beschäftigungsniveau erhöht hat.

715. In seinen Grundzügen könnte eine partielle Risikoäquivalenz der Arbeitgeberbeiträge wie folgt ausgestaltet sein.

Die Arbeitgeberbeiträge des individuellen Unternehmens, und nur diese, werden innerhalb bestimmter Bandbreiten danach differenziert, inwieweit freigesetzte Arbeitnehmer dieses Unternehmens Zahlungen des Arbeitslosengelds I erhalten und zwar im Vergleich zu den Zahlungen, die das Unternehmen in Form von Arbeitgeberbeiträgen geleistet hat. Mit anderen Worten, der Beitragssatz des individuellen Unternehmens fällt mit zunehmender Differenz zwischen den Zahlungen des Unternehmens in die Arbeitslosenversicherung einerseits und den Leistungen in Form von Arbeitslosengeld I andererseits, die Arbeitnehmer dieses Unternehmens in Anspruch nehmen, beides bezogen auf die Summe aller beitragspflichtigen Entgelte des betreffenden Unternehmens (Risikoquotient). Nettobeitragszahler in die Arbeitslosenversicherung werden mit niedrigeren Beiträgen belohnt, während aus Sicht der Arbeitslosenversicherung „teure“ Unternehmen einen Teil dieser Mehrkosten selbst tragen müssen. Grundlage dieser Berechnung ist dabei ein Durchschnitt des Risikoquotienten einer zurückliegenden Zeitperiode beispielsweise von drei Jahren. Da die Arbeitgeberbeiträge stets als fester Prozentsatz der beitragspflichtigen Arbeitsentgelte berechnet werden, lässt sich die Definition des Risiko-

quotienten etwas vereinfachen, nämlich als Zahlungen des Arbeitslosengelds I an die ehemaligen Arbeitnehmer dieses Unternehmens bezogen auf die Summe aller beitragspflichtigen Arbeitsentgelte. Die Arbeitslosenversicherung legt allgemein für die Risikoquotienten bestimmte Risikoklassen fest, wobei die höchste und niedrigste Risikoklasse nach oben beziehungsweise unten offen sind, und bestimmt den für jede Risikoklasse geltenden Arbeitgeberbeitragssatz. Anhand seines individuellen Risikoquotienten kennt dann jedes Unternehmen den für ihn gültigen Arbeitgeberbeitrag. Mit dieser Konstruktion des Arbeitgeberbeitrags in Stufen und in Abhängigkeit bestimmter Klassenintervalle des Risikoquotienten, wobei das unterste und das oberste Intervall offen sind, werden bezüglich des Arbeitgeberbeitragssatzes sowohl eine Mindesthöhe als auch eine Obergrenze eingeführt.

Folgendes fiktives Beispiel mag die prinzipielle Vorgehensweise verdeutlichen. Unterstellt sei stark vereinfachend und nur auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Form von Arbeitslosengeld I bezogen, dass insgesamt betrachtet die Unternehmen mit ihren Arbeitgeberbeiträgen die Hälfte aller Zahlungen des Arbeitslosengelds I bestreiten. Mit anderen Worten, in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung belaufe sich der Wert des Quotienten aus Zahlungen des Arbeitslosengelds I zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung auf 2. Bei einem undifferenzierten Arbeitgeberbeitragssatz von 3,25 vH bedeutet dies einen Quotienten aus Zahlungen des Arbeitslosengelds I zur beitragspflichtigen Lohnsumme in Höhe von 6,5 vH. Auf der Grundlage dieses Quotienten legt die Arbeitslosenversicherung beispielsweise drei Risikoklassen fest, also etwa: bis 5,00 vH, dann 5,01 vH bis 8,00 vH und schließlich 8,01 vH und darüber. Für jedes Unternehmen wird nun jährlich individuell und für eine vergangene Zeitperiode anhand seines Risikoquotienten (also der Leistungen der Arbeitslosenversicherung an ehemalige Arbeitnehmer bezogen auf die beitragspflichtigen Arbeitsentgelte dieses Unternehmens) festgestellt, in welche Risikoklasse es fällt und welcher individuelle Arbeitgeberbeitrag zu entrichten ist. Für die mittlere Klasse beläuft sich der Arbeitgeberbeitragssatz nach wie vor auf 3,25 vH. Die Beitragssätze für die erste und dritte Klasse werden mit Hilfe eines gleich hohen Abschlags beziehungsweise Zuschlags so bestimmt, dass die arbeitgeberseitigen Zahlungen insgesamt aufkommensneutral bleiben. Das Beispiel dient lediglich zur Illustration und ist rein hypothetisch. Tatsächlich beliefen sich die Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 insgesamt auf rund 47 Mrd Euro, die arbeitgeberseitigen Zahlungen mithin auf etwa 24 Mrd Euro, denen Ausgaben allein für das Arbeitslosengeld in Höhe von gerundet 27 Mrd Euro gegenüber standen. Damit wird deutlich, dass das System eines „experience rating“ in der vorgeschlagenen Form impliziert, dass die übrigen Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit prozentual auf die individuellen Unternehmen umgelegt werden.

Für neugegründete Unternehmen gilt der mittlere Satz des Arbeitgeberbeitrags. Beide Elemente – die zeitlich zurückliegende Bemessungsgrundlage wie auch die Mindestgrenzen und Höchstgrenzen – gewährleisten den gewünschten partiellen Charakter der Risikoäquivalenz, um zusätzliche Belastungen des Unternehmens aufgrund höherer Beitragszahlungen gerade in wirtschaftlich schwierigen Situationen zumindest beträchtlich abzumildern. Die Begrenzung des Beitragssatzes dämpft auch die Erhöhung der Arbeitskosten für Geringqualifizierte. Die Beitragsdifferenzierung kann zudem weitgehend aufkommensneutral gestaltet werden, wobei zu beachten ist, dass der Charakter der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator umso stärker zum Tragen kommt, je länger der zurückliegende Zeitraum ist, welcher der Berechnung des Risikoquotienten zugrunde liegt.

Zusammengefasst ist bei der konkreten Ausgestaltung der Beitragssatzdifferenzierung demnach eine Abwägung zu treffen zwischen den erwünschten Internalisierungswirkungen, die breite Bänder und enge Klassen erfordern, und den genannten Einschränkungen und Problemfällen, die eine stärkere Umverteilungskomponente und damit engere Bänder sowie breitere Klassen implizieren.

Die Einführung eines solchen oder ähnlichen Systems hat zur Voraussetzung, dass die Bundesanstalt für Arbeit für jedes Unternehmen ein entsprechendes Konto führt, auf dem die Zahlungen des Arbeitslosengelds I an ehemalige Mitarbeiter des Unternehmens sowie die beitragspflichtige Summe der Arbeitsentgelte und gegebenenfalls die arbeitgeberseitigen Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung des jeweiligen Unternehmens gebucht werden. Da diese Daten ohnehin erfasst werden, dürfte sich der damit einhergehende Zusatzaufwand in Grenzen halten. Bei der Berechnung des individuellen Risikoquotienten sollten die Zahlungen von Arbeitslosengeld I nur solche auf Grund von betriebsbedingten Entlassungen enthalten, die Unternehmen mithin nicht dafür bestraft werden, dass sie Arbeitnehmern aus verhaltensbedingten oder personenbedingten Gründen kündigen müssen, obwohl dies bereits durch die Klasseneinteilung des Quotienten abgeschwächt wird. Der Mehraufwand aufgrund einer Unterscheidung nach dem Grund der Auflösung des Beschäftigungsverhältnisses erscheint im Hinblick auf die Lenkungswirkung wünschenswert. Der Entlassungsgrund könnte wohl am einfachsten im Rahmen der Arbeitslosigkeitsmeldung des Entlassenen erfasst werden, indem der Betreffende das Kündigungsschreiben vorlegt. Ohnehin hat er wegen der Sperrzeitenregelung bei Selbstkündigung oder einer wegen Fehlverhaltens selbst zu verantwortenden Kündigung keinen Anreiz, eine betriebsbedingte Kündigung nicht als solche zu deklarieren. Eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses „im gegenseitigen Einvernehmen“ geht hälftig in die Berechnung des unternehmensspezifischen Risikoquotienten ein, das heißt, nur 50 vH der Leistungen der Arbeitslosenversicherung des betreffenden Arbeitnehmers werden berücksichtigt.

Mindestsicherung: Unzureichende Anreize zur Arbeitsaufnahme

716. Das Grundprinzip einer Mindestsicherung besteht darin, Personen, die sich in einer Notlage befinden eine Unterstützung zu gewähren. Auf die Anreizproblematik bei den derzeitigen Regelungen der Sozialhilfe hat der Sachverständigenrat mehrfach aufmerksam gemacht, zuletzt ausführlich in seinem Jahresgutachten 2002 (Ziffern 444 ff.). Sie besteht aus zwei Aspekten. Zum einen wird einem arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ein etwaiges erzieltes Arbeitseinkommen – abgesehen von einem Freibetrag – voll auf die Sozialhilfe angerechnet, dass heißt, er unterliegt oberhalb dieses Freibetrags einer Grenzbelastung von bis zu 100 vH bis zum Auslaufen des Arbeitslosengelds II. Zum anderen steht einer Arbeitsaufnahme häufig ein zu geringer Abstand zwischen dem Nettoarbeitseinkommen und dem Sozialhilfeeinkommen entgegen; dies betrifft in erster Linie Tätigkeiten im Niedriglohnbereich und Familien mit einem Alleinverdiener. Diese Tatbestände erschweren die Integration der betreffenden arbeitsfähigen, aber arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in die Erwerbstätigkeit, vielleicht abgesehen von der Schattenwirtschaft. Das geplante Arbeitslosengeld II bringt in dieser Hinsicht zwar Besserung (Ziffern 231 ff.), entschärft die Problematik indes nicht hinreichend.

Die Verantwortlichkeiten für diesen Befund sollten nicht durch einseitige Schuldzuweisungen an „die“ Sozialhilfeempfänger verwischt werden. Dagegen sprechen im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens betrifft die Problematik lediglich die erwerbsfähigen, aber arbeitslosen Sozialhilfeempfänger sowie die Empfänger von Arbeitslosenhilfe, nicht aber diejenigen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können. Als ungefähre Größenordnung erhält man unter Berücksichtigung von Doppelzählungen einen diesbezüglichen Personenkreis von rund 2,5 Millionen Personen. Er setzt sich zum einen zusammen aus bisherigen Arbeitslosenhilfeempfängern, die, soweit sie bedürftig sind, nun ebenfalls zum Personenkreis der Bezieher von Arbeitslosengeld II gehören, zum anderen aus Sozialhilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter, soweit sie als arbeitslos gemeldet oder nicht aus Gründen wie Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit, häuslicher Bindung oder Ausbildung und Fortbildung nicht erwerbstätig sind, zusammen. Zweitens verhalten sich die Betreffenden rational. Warum sollten sie arbeiten, wenn sie das gleiche oder ein geringfügig geringeres Einkommen als Unterstützungszahlung erhalten können? Der Fehler liegt im System, nicht in erster Linie bei den Betroffenen.

Des Weiteren muss nachdrücklich auf die Verantwortung der Lohnpolitik verwiesen werden. Sie hat in der Vergangenheit durch überproportionale Anhebungen der Lohnsätze im Bereich gering qualifizierter Arbeit und durch Wegfall unterer Lohngruppen entscheidend zur Problematik einer zu geringen Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur beigetragen. Dieser Vorwurf wiegt schwer. Die als Folge dieser lohnpolitischen Strategie einsetzenden Arbeitsplatzverluste im Bereich gering qualifizierter Arbeit wurden dann durch einen technischen Fortschritt, welcher insbesondere solche Arbeitsplätze vernichtet, und die weltweite Arbeitsteilung aufgrund der zunehmenden Internationalisierung der Märkte noch verstärkt und beschleunigt. Eine solche Lohnpolitik kann nicht mit gut gemeinten Verteilungsanliegen begründet werden, dafür wären das Steuersystem und Transfersystem zuständig, keinesfalls aber die Lohnpolitik. Die gegenteilige Strategie ist geboten: Die Tarifvertragsparteien müssen die Lohnsenkungen durch die Schaffung neuer Tariflohngruppen ermöglichen, und die Unternehmen sollten bestehende, kaum genutzte diesbezügliche Potentiale soweit wie möglich nutzen (JG 2002 Ziffer 456). Anderenfalls laufen die Reformvorschläge im Bereich der Mindestsicherung ins Leere.

717. Der Deutsche Bundestag hat am 17. Oktober 2003 das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschlossen. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Die Opposition, welche im Bundesrat über die Mehrheit verfügt, hat bisher angekündigt, dem Gesetz nicht zustimmen zu wollen.

Das Gesetz sieht eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung vor, dem Arbeitslosengeld II, welches an diejenigen Personen gezahlt wird, die keinen Anspruch auf das reguläre Arbeitslosengeld besitzen und bedürftig und erwerbsfähig sind. Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II handelt es sich mithin im Wesentlichen um die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe, weiterhin Bedürftigkeit vorausgesetzt, und die erwerbsfähigen Bezieher von Sozialhilfe. Der Regelsatz beim Arbeitslosengeld II beläuft sich für einen Haushaltsvorstand auf 345 Euro oder 331 Euro in Westdeutschland beziehungsweise Ostdeutschland. Er liegt damit höher als der durchschnittliche Regelsatz der bisherigen Sozialhilfe, wobei allerdings die meisten einmaligen Leistungen der Sozialhilfe entfallen. Empfängern von Arbeitslosengeld II, die vorher Arbeitslosengeld I bezogen haben, wird ergänzend ein zweijähriger Zuschlag gezahlt (Ziffer 235).

Diese Reformmaßnahmen sind insgesamt zielführend; sie entsprechen in wichtigen Punkten den Vorschlägen des Sachverständigenrates (JG 2002 Ziffern 442 ff.). Zwei ergänzende Regelungen sind allerdings kritisch zu sehen. Zum einen verringern die vorgesehenen zweijährigen Übergangszuschläge die geplante und erforderliche Stärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme insbesondere für Langzeitarbeitslose, die nunmehr zwei Jahre lang höhere Transferleistungen erhalten als arbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld II, die vorher keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I geltend machen konnten. Für eine Übergangszeit mag dies vertretbar sein, als Dauerregelung ist es jedoch nicht sinnvoll. Zum anderen ist der ursprüngliche Entwurf des Hartz-IV-Gesetzes noch dahingehend geändert worden, dass ein Empfänger von Arbeitslosengeld II nur solche Tätigkeiten annehmen muss, für die zumindest ein „ortsüblicher“ (Tarif-)lohn gezahlt wird. Dies würde deutlich über den gegenwärtigen Rechtsstand, der bei tarifgebundenen Arbeitgebern und gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosen bei

Beschäftigungsaufnahme eine untertarifliche Bezahlung ausschließt, hinausgehen und eine Allgemeinverbindlichkeit des Tariflohns nach sich ziehen. Zwar sieht das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen insofern vor, als sämtliche Bezieher von Arbeitslosengeld, also auch die früheren Empfänger von Arbeitslosenhilfe, zur Wahrung der Anspruchsberechtigung jede zumutbare Arbeit annehmen müssen; gleichwohl zieht die Beschränkung auf den ortsüblichen Lohn eine Lohnuntergrenze ein, die die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung bei niedrig qualifizierten Beziehern von Arbeitslosengeld beeinträchtigt. Die beschäftigungsfeindlichen Wirkungen von staatlichen Mindestlöhnen sind gut belegt. Deshalb muss auf diese generelle Mindestlohnregelung verzichtet werden.

Gerade im Hinblick auf eine Verbesserung der Anreizwirkungen vorzuziehen wäre die Umsetzung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Lösung gewesen: Diese besteht – grob skizziert – aus drei Elementen (JG 2002 Ziffern 448 ff. und insbesondere Kasten 11). Um den Anreiz zu erhöhen, aus der Mindestsicherung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, sollte der Regelsatz für arbeitsfähige Bezieher von Arbeitslosengeld II abgesenkt werden. Im Gegenzug kann der Betreffende in höherem Umfang als bisher ein Arbeitseinkommen beziehen, ohne dass dieses (voll) auf die Leistungen der Mindestsicherung angerechnet wird. Finden die Betreffenden trotz redlichen Bemühens keinen Arbeitsplatz, können sie ihre Arbeitskraft kommunalen Beschäftigungsagenturen zur Verfügung stellen, um das bisherige Leistungsniveau der Mindestsicherung zu erhalten. Das Konzept der kommunalen Beschäftigungsagenturen ist im Übrigen mit einer Mindestlohnregelung nicht in Einklang zu bringen. Da in den Beschäftigungsagenturen Vollzeittätigkeiten ausgeübt werden, durch die Teilnahme aber lediglich das Arbeitslosengeld II von 70 vH auf den vollen Satz aufgestockt wird, liegen die effektiven Stundenlöhne weit unter den ortsüblichen Löhnen, das heißt, die Tätigkeit wäre eigentlich unzumutbar.

Unabhängig davon, dass die bestehenden unteren Tariflohngruppen stärker als bisher mit Arbeitskräften besetzt werden sollten, sofern sie mit der Produktivität der Arbeitnehmer im Einklang stehen, ist für die Wirksamkeit dieser Reformmaßnahmen im Hinblick auf die Anreize zur Arbeitsaufnahme der Beitrag der Tarifvertragsparteien unerlässlich, nämlich durch die Vereinbarung neuer unterer Tariflohngruppen.

Fazit

718. Mit der Begrenzung der Dauer der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld und der geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in etwa auf das Niveau der Sozialhilfe hat die Bundesregierung trotz erheblicher Detailkritik einen zielführenden Schritt im Hinblick auf eine Reform dieser Zweige des Systems der sozialen Sicherung unternommen. Gleichwohl stehen aus der Sicht des Sachverständigenrates nach wie vor unerledigte Aufgaben auf der Reformagenda. Dies betrifft die Stärkung von Anreizwirkungen zur Arbeitsaufnahme sowohl für Bezieher des Arbeitslosengelds I als auch für solche des neuen Arbeitslosengelds II, wozu allerdings auch die Lohnpolitik unbedingt ihren wichtigen Beitrag leisten muss.

III. Europäische Geldpolitik: Preisniveaustabilität erreicht

Das Wichtigste in Kürze

(1) Die Geldpolitik hat ein hohes Maß an Preisniveaustabilität gesichert und die Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau verankert. Die Europäische Zentralbank sollte diese zielgerichtete Politik fortsetzen. Die reichlich vorhandene Liquidität und die historisch niedrigen Zinssätze sind gute Voraussetzungen für eine Wirtschaftsbelebung.

(2) Im Zuge der Strategierevision hat die Europäische Zentralbank das Preisniveaustabilitätsziel konkretisiert und die konzeptionelle Rolle breiter Geldmengenaggregate angemessen geklärt. Die zunehmend integrierte Gesamtsicht aller Risiken für die Preisniveaustabilität ist sinnvoll, eine vollständige Integration beider Strategiesäulen wäre konsequenter gewesen.

(3) Die Verfahren zur Bündelung der entscheidungsrelevanten Informationen könnten transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Die Europäische Zentralbank sollte die Rolle ihrer Inflations- und Konjunkturprognosen in der Entscheidungsfindung und Kommunikation weiter stärken.

719. Die Europäische Zentralbank hat auch in diesem Jahr angemessene Rahmenbedingungen für ein hohes Maß an Preisniveaustabilität im Euro-Währungsraum geschaffen. Angesichts der gegenwärtig geringen Wirtschaftsdynamik und der Aussichten auf eine lediglich verhaltene Belebung im kommenden Jahr bestehen derzeit kaum Risiken für einen realwirtschaftlich bedingten Preisauftrieb in der kurzen bis mittleren Frist. Im kommenden Jahr ist vielmehr mit einer Stabilisierung der Inflationsrate um die 2-vH-Marke zu rechnen, so dass das gegenwärtige Zinsniveau als angemessen einzustufen ist. Gefahren für die Preisniveaustabilität gehen nach wie vor von der hohen Überschussliquidität aus. Sollte die aus vergangenen Portfolioumschichtungen resultierende hohe Liquidität im Laufe der sich abzeichnenden moderaten Wirtschaftsbelebung verstärkt nachfragewirksam werden, statt in Portfolioanlagen zurückzufließen, wäre eine stärker restriktive Geldpolitik geboten. Sollte es hingegen zu einer weiteren kräftigen Aufwertung des Euro kommen, so würde sich Spielraum für eine zinspolitische Lockerung eröffnen.

Neben der aktuellen Geldpolitik rückte im Jahr 2003 die grundsätzliche strategische Orientierung der Europäischen Zentralbank erneut in den Mittelpunkt des Interesses. Grund hierfür war die von ihr vorgenommene Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie. Der Sachverständigenrat stuft die vorgenommenen Anpassungen als sinnvoll ein. Insbesondere ist zu begrüßen, dass die Rolle breiter Geldmengenaggregate eine konzeptionell richtige Klärung erfahren hat. Dies bringt die offiziell kommunizierte Strategie in Übereinstimmung mit der Praxis der Geldpolitik in den vergangenen Jahren. Auch hat sich die Europäische Zentralbank faktisch mit ihrer Strategie dem Konzept der Inflationssteuerung weiter genähert. Es wäre jedoch konsequent gewesen, die beiden Säulen der geldpolitischen Strategie zu verschmelzen, denn dies hätte in der Kommunikation mit den Märkten und der Öffentlichkeit die integrierte Gesamtbeurteilung aller Risiken für die Preisniveaustabilität klarer herausgestellt. Zur Strukturierung des Informationsgehalts einer Vielzahl relevanter Indikatoren aus der wirtschaftlichen und monetären Analyse wäre eine weitergehende Stärkung der Rolle der Prognosen in der Entscheidungsfindung sinnvoll. Die Europäische Zentralbank sollte dazu den Entscheidungsrahmen und die Verfahren zur Bündelung der entscheidungsrelevanten Informationen transparenter und nachvollziehbarer gestalten. Dies sollte nicht als Forderung nach einer rein modellbasierten mechanistischen Form der Geldpolitik interpretiert werden, die sich ausschließlich an formalen Modellen zu orientieren hätte. In die Prognosen könnten selbstverständlich alle Arten von modellexogenen Informationen einfließen, die sich in der aktuellen Entscheidungssituation als relevant für die Beurteilung der Inflationsrisiken erweisen. Eine zunehmende Fokussierung auf die Prognosen auch in der Kommunikation würde der Europäischen Zentralbank die Steuerung der Markterwartungen erleichtern, ohne zu deutlich einen anstehenden Zinsschritt im Vorfeld zinsentscheidender Sitzungen des EZB-Rats signalisieren zu müssen.

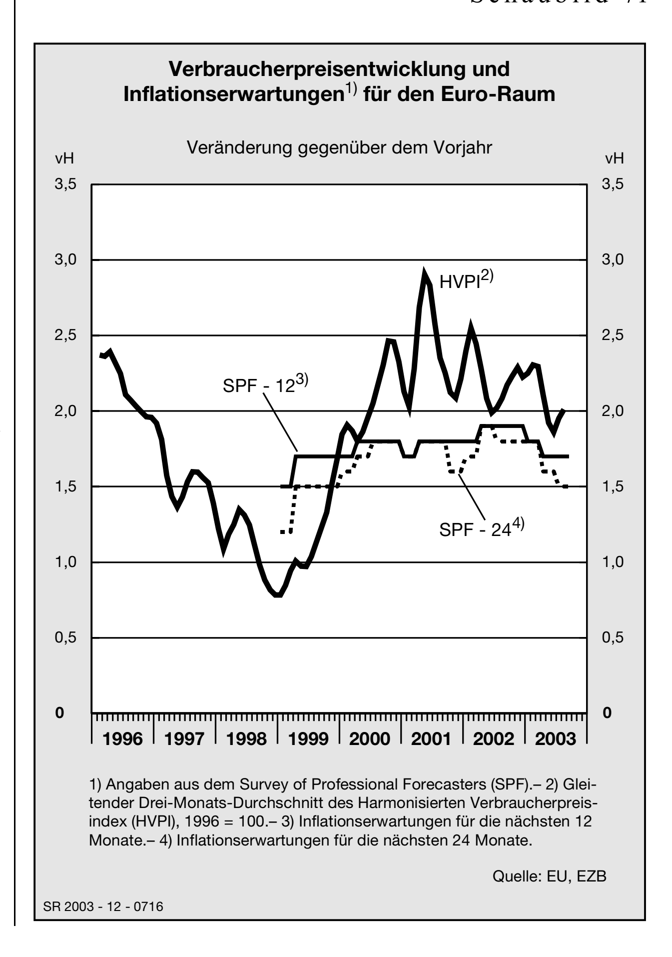
Zielgerichtete Geldpolitik fortgesetzt

720. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank war in diesem Jahr, wie in den vergangenen Jahren, auf das im Oktober 1998 selbst gesetzte Ziel einer Stabilisierung des allgemeinen Preisniveauanstiegs im Euro-Raum in Höhe von mittelfristig unter 2 vH pro Jahr ausgerichtet. Im Mai 2003 konkretisierte die Europäische Zentralbank im Rahmen ihrer Strategierevision diese Zielformulierung in dem Sinne, dass sie eine Stabilisierung des allgemeinen Preisniveauanstiegs von **unter, aber nahe 2 vH** in der mittleren Frist anstrebt. Dieses Ziel wurde im Jahr 2003 fast erreicht: Die Inflationsrate für den Harmonisierten Verbraucherpreisindex schwankte im Jahresdurchschnitt um 2 vH und lag am aktuellen Rand nach einem Wert von 1,9 vH im Juli in den Monaten August und September mit Werten von jeweils 2,1 vH wieder leicht jenseits der Stabilitätsschwelle. Seit Beginn der Währungsunion betrug die durchschnittliche Inflationsrate 2 vH, mit einer Standardabweichung von 0,5. Damit hat die Europäische Zentralbank im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2003 ihr selbst quantifiziertes Primärziel der Geldpolitik erreicht.

Zusätzlich zur Stabilisierung der aktuellen Inflationsrate in der Nähe von 2 vH ist es der Europäischen Zentralbank gelungen, die langfristigen Inflationserwartungen auf niedrigem Niveau zu verankern. Ein breites Spektrum verschiedener Erwartungsindikatoren für den Euro-Raum belegt, dass sich die mittel- bis langfristig erwarteten Inflationsraten leicht unterhalb der Inflationsobergrenze von 2 vH eingependelt haben. Die von der Europäischen Zentralbank in einer Umfrage unter Prognostikern (Survey of Professional Forecasters) erhobenen Inflationserwartungen für 12 Monate und 24 Monate lagen in diesem für die Geldpolitik relevanten Zeithorizont stabil unter der 2-vH-Obergrenze. Seit Beginn der Währungsunion betrug die für den 12-Monatszeitraum erwartete durchschnittliche Inflationsrate 1,7 vH, und der entsprechende Wert für den 24-Monatszeitraum lag bei 1,8 vH (Schaubild 71). Die dauerhaft niedrigen Inflationserwartungen zeugen von einem hohen Vertrauen der Märkte in die Fähigkeit der Europäischen Zentralbank, ihr selbstgesetztes Stabilitätsziel erreichen zu können (Ziffern 151 ff.).

721. Zusätzlich zur Sicherung der Preisniveaustabilität ist die Europäische Zentralbank zur Unterstützung der

Schaubild 71



allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft verpflichtet, soweit dies ohne Beeinträchtigung des vorrangigen Zieles der Preisniveaustabilität möglich ist. Artikel 2 EG-Vertrag nennt, unter anderem, ein beständiges nichtinflationäres Wachstum als eines der wirtschaftspolitischen Ziele der Gemeinschaft.

Der Europäischen Zentralbank wird häufig vorgeworfen, sie schenke realwirtschaftlichen Entwicklungen zu wenig Beachtung. Konkret: Sie reagiere auf den Konjunkturabschwung im Euro-Raum zu zögerlich und zu spät und senke die Zinsen nicht deutlich genug, um konjunkturelle Schwankungen zu glätten. Als Referenzpunkt zur Beurteilung der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank dient dabei in der Regel das Verhalten der US-amerikanischen Notenbank. Der Vergleich der Geldpolitiken beider Zentralbanken erfolgt typischerweise mittels einer Taylor-Regel.

Die Taylor-Regel ist eine einfache Instrumentenregel. Sie sollte einen Orientierungsrahmen für die Zinspolitik der US-amerikanischen Notenbank bieten und deren angemessene Reaktion auf Inflations- und Outputänderungen verdeutlichen. In diesem Sinne wird die Taylor-Regel auch hier verwendet: als einfache Orientierungshilfe. Davon zu unterscheiden sind empirische Taylor-Regeln, die das tatsächliche Verhalten der Geldpolitik mit einer einfachen Formel erklären wollen. Empirische Taylor-Regeln schätzen den Zusammenhang zwischen Zinssätzen, Inflation und Outputwachstum als geldpolitische Reaktionsfunktion. Hierzu ist kritisch anzumerken, dass Taylor-Regeln der Komplexität realer geldpolitischer Entscheidungen nicht gerecht werden. Zentralbanken verarbeiten eine Vielzahl von Informationen und orientieren sich an einer Reihe monetärer und realwirtschaftlicher Indikatoren, die sie vorausschauend beurteilen und zu einer integrierten Gesamtsicht der absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung kondensieren. In der geldpolitischen Realität fließen neben den harten Fakten aus der quantitativen Analyse auch immer subjektive Urteile und persönliche Einschätzungen in die Zinsentscheidungen ein. Dies ist in einer einfachen Taylor-Regel nicht darstellbar. Ungeachtet dessen erfreuen sich Taylor-Regeln gerade wegen ihrer Einfachheit in der Praxis einer hohen Beliebtheit. Hinzu kommt, dass sie oft einen recht guten empirischen Erklärungsgehalt besitzen.

Die Taylor-Regel besagt, dass die Zentralbank mit einer Erhöhung der Geldmarktzinsen (i_t) auf eine positive Output-Lücke (y_t^g) reagieren soll; auch soll die Zentralbank bei einer Inflationsrate (π_t) oberhalb des Inflationsziels ($\bar{\pi}$) die Zinsen erhöhen. Als Output-Lücke wird üblicherweise die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Trendoutput angesehen (Ziffer 739). Die Standardform einer Taylor-Regel ergibt sich somit als

$$i_t = (\rho + \bar{\pi}) + \alpha(\pi_t - \bar{\pi}) + \beta y_t^g .$$

Taylor erachtet einen Inflationskoeffizienten von $\alpha = 1{,}5$ und einen Koeffizienten der Output-Lücke in Höhe von $\beta = 0{,}5$ als angemessen. Diese numerischen Werte sind bei Anwendung der Taylor-Regel weit verbreitet. Ferner wird in Anwendungen der Taylor-Regel häufig ein kurzfristiger Realzinssatz von $\rho = 3$ % sowie ein mittelfristiges Inflationsziel von $\bar{\pi} = 2$ vH als angemessen für die amerikanische Geldpolitik unterstellt.

Bei Anwendung der Taylor-Regel auf den Euro-Raum werden überwiegend die gleichen Koeffizienten verwendet. Zusätzlich ist eine die Politik der Europäischen Zentralbank angemessen widerspiegelnde Spezifikation der Inflationslücke ($\pi_t - \bar{\pi}$) und der Output-Lücke (y_t^g) erforderlich. Die Europäische Zentralbank geht bei der Ableitung des Referenzwerts für das Geldmengenwachstum von einer Trendwachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2 vH bis 2½ vH aus. Gängige Konvention ist auch die Annahme eines durchschnittlichen kurzfristigen Realzinssatzes von $\rho = 2$ %. Eine angemessene Erfassung des Inflationsziels erfordert zusätzliche Annahmen: Die Europäische Zentralbank weist keinen Punktwert für die mit Preisniveaustabilität vereinbare Inflationsrate aus, sondern gibt eine Obergrenze an, die hier als Basisszenario mit $\bar{\pi} = 2$vH unterstellt wird. Ein niedrigerer Zielwert erfordert eine restriktivere Geldpolitik. In der Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie hat die Europäische Zentralbank im Mai dieses Jahres angekündigt, dass sie zukünftig ein Inflationsziel von unter, aber nahe 2 vH verfolgt. In vergangenen Verlautbarungen der Europäischen Zentralbank war häufiger auf den Bereich zwischen 1 vH und 2 vH Bezug genommen worden. Um diesen Zielkorridor zu berücksichtigen wird eine Untergrenze von $\bar{\pi} = 1$ vH für den Zeitraum 1999 bis 2003 unterstellt. Unter diesen Annahmen impliziert bei gegebener Output-Lücke ein Inflationszielkorridor von einem Prozentpunkt Bandbreite einen Taylor-Zinskorridor von 0,5 Prozentpunkten. In jüngster Zeit sollte aufgrund der Klarstellung der Preisniveaustabilitätsnorm im Mai 2003 insbesondere das untere Ende des Taylor-Zinskorridors an Relevanz gewonnen haben.

Ein grundlegendes Problem von normativen Taylor-Regeln besteht darin, dass Zentralbanken notwendigerweise vorausschauend agieren müssen, um die Wirkungsverzögerungen in den Transmissionsmechanismen der Geldpolitik angemessen zu berücksichtigen. Die Verwendung von kontemporären Quartalswerten für die Output- und Inflationslücke wird dieser Forderung nicht gerecht. Geldpolitik muss sich an der erwarteten zukünftigen Wirtschaftsentwicklung ausrichten. Der relevante Zeithorizont beträgt dabei in der Regel ein bis zwei Jahre. Eine angemessene Zukunftsorientierung der Taylor-Regel wird durch die Berücksichtigung von Erwartungen oder Prognosen erreicht. Als Inflations- und Produktionserwartungen wären idealerweise die internen Prognosen der Europäischen Zentralbank zu verwenden. Da diese offiziell nur halbjährlich verfügbar sind und eine weite Bandbreite besitzen, wird hier ersatzweise auf die vierteljährigen Erwartungserhebungen zurückgegriffen, welche die Europäische Zentralbank aus ihrer Befragung von Prognostikern erhält und in den

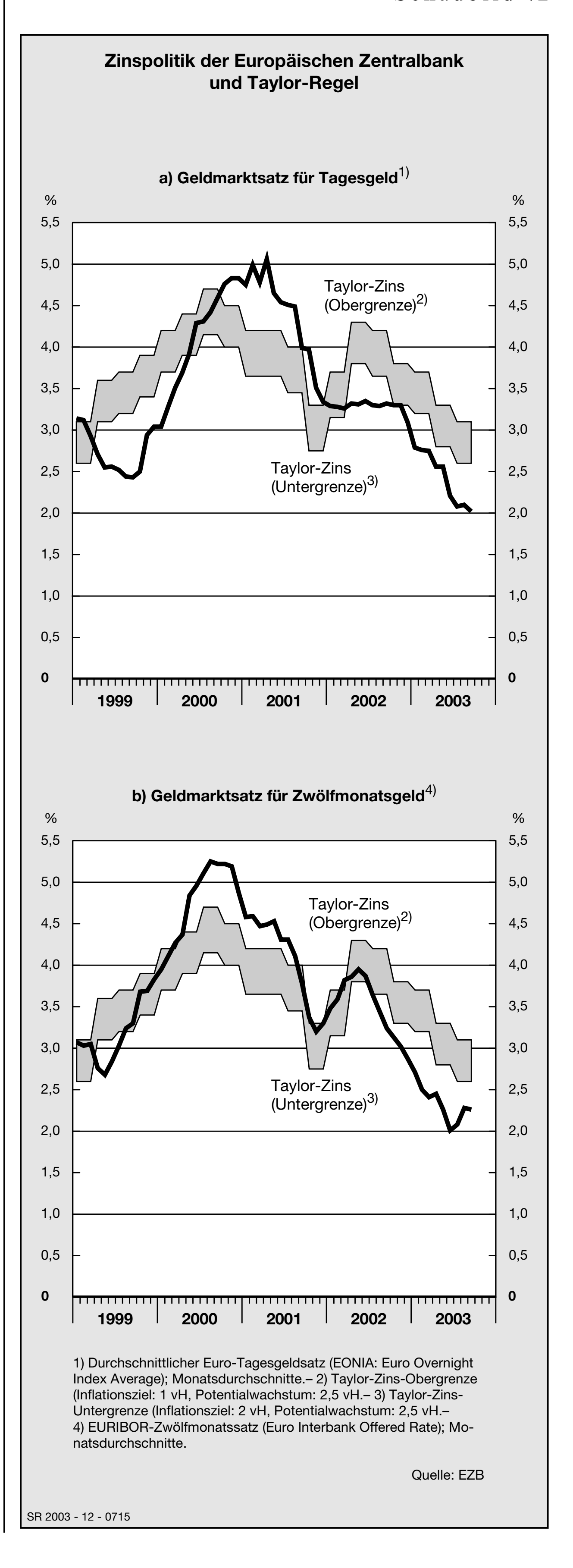
Monatsberichten quartalsweise publiziert. Die vorausschauende Variante der Taylor-Regel soll hier als Orientierungshilfe zur Beurteilung der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank dienen.

Der Tagesgeldsatz EONIA folgt eng dem von der Europäischen Zentralbank festgelegten Mindestbietungssatz der Hauptrefinanzierungsgeschäfte. Er bewegte sich seit Beginn der Währungsunion weitgehend parallel zu dem Band, welches in der Taylor-Regel bei gegebenen erwarteten Inflationsraten und Output-Lücken mit dem Inflationszielkorridor der Europäischen Zentralbank korrespondierte (Schaubild 72, Teil a). Mit der Leitzinssenkung im April 1999 erfolgte zunächst eine expansive Ausrichtung der Geldpolitik. Im Wirtschaftsaufschwung des Jahres 2000 wurde diese jedoch zunehmend restriktiv, so dass sich der Geldmarktsatz für Tagesgeld rasch über das obere Ende des Korridors hinaus bewegte. Mit der nachlassenden Wirtschaftsdynamik lockerte die Europäische Zentralbank die geldpolitischen Zügel zwar ein wenig, der Tagesgeldsatz blieb jedoch oberhalb der Taylor-Obergrenze verankert. Zur Befriedigung des hohen Liquiditätsbedarfs wegen der gestiegenen globalen Unsicherheit in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 schwenkte die Europäische Zentralbank zügig auf einen expansiven geldpolitischen Kurs um. Über weite Teile des Jahres 2002 blieb der Zins unter dem Eindruck der konjunkturellen Schwäche konstant und verharrte unterhalb des Taylor-Korridors. Seit Dezember 2002 sank der EONIA-Zinssatz dann weitgehend synchron mit den sich ändernden Inflationserwartungen und Konjunkturaussichten für den Euro-Raum. Basierend auf dieser Daumenregel ist die europäische Geldpolitik gegenwärtig als expansiv einzustufen. Aus der Taylor-Regel folgt somit nicht, dass die Europäische Zentralbank unter Wahrung ihrer Ziele eine im Grundsatz aktivere Geldpolitik hätte implementieren sollen. Sie liefert auch keine Hinweise darauf, dass sie gegenwärtig unter Berücksichtigung ihres Primärziels und bei Beachtung des wirtschaftlichen Umfelds und der Erwartungen der Marktteilnehmer vorhandene geldpolitische Handlungsspielräume ungenutzt lässt. Im Gegenteil, gegenwärtig ist nach dieser einfachen Taylor-Regel die Geldpolitik eindeutig expansiv.

Eine noch engere Beziehung besteht zwischen dem Zinssatz für Zwölfmonatsgeld und dem Taylor-Korridor (Schaubild 72, Teil b). Hier stimmt der Zeithorizont der Inflations- und Produktionswartungen mit der Laufzeit der Geldanlage überein. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass bei Geldmarktanlagen mit längeren Laufzeiten die Marktteilnehmer die Taylor-Regel verwenden, um mittel- und längerfristige Zinsprognosen zu erstellen und dies daher in die Preisbildung am Geldmarkt einfließt. Diese Interpretation wird gestützt durch die hohe Korrelation des Zinssatzes für Zwölfmonatsgeld mit den Taylor-Bändern.

722. Zusammenfassend sei festgehalten, dass einfache geldpolitische Orientierungshilfen, wie die Taylor-Regel, die gegenwärtige Geldpolitik der Europäischen Zentralbank als expansiv erscheinen lassen. Die durch die

Schaubild 72



Taylor-Regel offenbarte Reaktion der Zinspolitik auf erwartete Produktions- und Inflationsentwicklungen ist vereinbar mit der Tatsache, dass die letzten beiden Zinsschritte primär realwirtschaftlich motiviert waren: Der EZB-Präsident hat in den Pressekonferenzen explizit darauf hingewiesen, dass geänderte Wirtschaftsprognosen zu einer veränderten Einschätzung der Wirtschaftslage durch den EZB-Rat geführt hätten und die schlechte Konjunkturlage somit maßgeblich zu den Zinsentscheidungen beigetragen habe.

Geldpolitische Strategie mit der Praxis in Einklang gebracht

723. Die Europäische Zentralbank hat zu Beginn des Jahres ein internes Verfahren zur Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie in Gang gesetzt und die Ergebnisse dieser Evaluierung im Mai 2003 auf einer Pressekonferenz bekannt gegeben. Die bisherige, im Oktober 1998 angekündigte Strategie bestand aus drei Hauptelementen: einer quantitativen Definition von Preisniveaustabilität, einer herausragenden Rolle der Geldmenge bei der Beurteilung der Risiken für die Preisniveaustabilität und einer breit angelegten Beurteilung der Aussichten für die Preisentwicklung. Die erfolgten Änderungen sind marginal, denn die Europäische Zentralbank sah keine Notwendigkeit einer weit reichenden Neukonzipierung der Strategie. Jedoch hat das Verhältnis und die relative Gewichtung der realwirtschaftlichen und monetären Indikatoren der Strategie eine konzeptionell sinnvolle Klärung erfahren. Auch wurden das angestrebte Inflationsziel enger gefasst und deutlicher als zuvor Deflationsrisiken neben Inflationsgefahren bei der Zielfestlegung berücksichtigt. Trotz der terminologischen Abgrenzung gegenüber dem Konzept der (direkten) Inflationssteuerung hat sich die Europäische Zentralbank weiter dieser geldpolitischen Strategie genähert, ohne sie voll zu übernehmen: Der Hauptunterschied liegt im Stellenwert der Inflations- und Konjunkturprognosen in der Entscheidungsfindung und Kommunikation der Zentralbank (Ziffern 152 ff.). Die Pressekonferenzen zu den jüngsten Zinsentscheidungen belegen, dass die Europäische Zentralbank die Rolle von Prognosen im Entscheidungsprozess gestärkt hat. Eine zunehmende Fokussierung der Kommunikation der Europäischen Zentralbank auf die Prognosen und eine stärkere Konditionierung von zukünftigen Zinsentscheidungen auf Abweichungen der Wirtschaftsentwicklung von den Inflations- und Konjunkturprognosen, die im Konzept der direkten Inflationssteuerung eine wichtige Rolle spielen, ist dem Ergebnis der Strategierevision jedoch nicht zu entnehmen.

Ziel für Preisniveaustabilität konkretisiert

724. Das erste Element der Strategie, die quantitative Definition der Preisniveaustabilität, wurde in den vergangenen Jahren wiederholt kritisiert. Sie sei zu niedrig, gewährleiste nur eine unzureichende Absicherung gegenüber Deflationsrisiken und sei aus Sicht der großen Länder wegen der Heterogenität der Inflationsraten zu restriktiv.

Die Europäische Zentralbank definiert Preisniveaustabilität als einen Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet in der mittleren Frist von unter 2 vH gegenüber dem Vorjahr. In der Strategierevision hat sie diese Definition aus dem Jahre 1998 grundsätzlich bestätigt. Die Obergrenze für den Preisniveauanstieg liegt unverändert bei 2 vH. Gleichzeitig stellte der EZB-Rat jedoch klar, dass er darauf abzielt, die Inflationsrate unter, aber nahe der Obergrenze zu halten. Mit dieser Konkretisierung unterstreicht die Europäische Zentralbank ihre Verpflichtung, neben den Inflationsgefahren auch die Deflationsrisiken angemessen zu berücksichtigen und zum Schutz gegen Deflationsrisiken für eine ausreichende Sicherheitsmarge zu sorgen. Die neue Zielfestlegung bietet ihrer Ansicht nach ausreichend Raum, mögliche Messfehler bei der Berechnung der Verbraucherpreisentwicklung und die Heterogenität der Inflationsraten im Euro-Raum angemessen zu berücksichtigen.

725. Die Konkretisierung des Inflationsziels basiert auf einer expliziten Abwägung der Kosten der Inflation gegenüber den Risiken einer Deflation. Die Kosten von Inflation können anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden: Bei hohen Inflationsraten steigt die Inflationsunsicherheit. Dies bedingt Risikoprämien in den Langfristzinsen, was die Finanzierungskosten von Investitionen erhöht. Aus einer hohen Inflation resultieren auch Verzerrungen der relativen Preise, wodurch eine effiziente Allokation von Ressourcen gestört wird. Auch verursacht eine hohe Inflation „Menükosten" bei Preisänderungen, wie beispielsweise die Erstellung und Publikation ständig neuer Preislisten. Bei Inflationsraten nahe null treten diese Effekte nicht auf. Jedoch kann eine geringfügig positive Inflationsrate vorteilhaft sein. Erstens können die Kosten von Deflation ungleich höher sein als die Kosten geringfügig positiver Inflationsraten: Eine Deflation kann finanzielle und realwirtschaftliche Instabilitäten verschärfen, indem sie den Realwert der Schulden von Haushalten und Unternehmen erhöht und das in den Unternehmen investierte Eigenkapital entwertet. Deflationäre Schocks können zudem in wirtschaftlichen Schwächeperioden eine Deflationsspirale auslösen, wenn die Geldpolitik bei Erreichen der Nominalzinsuntergrenze von null nicht mehr ausreichend in der Lage ist, durch Realzinssenkungen die Wirtschaftsaktivität zu stimulieren. Es kann dann zu einem sich selbst verstärkenden Kreislauf von sinkender Nachfrage und zurückgehenden Preisen kommen. Für geringfügig positive Inflationsraten spricht zweitens, dass die Wahrscheinlichkeit, an die Zinsuntergrenze von null zu geraten, bei einer angestrebten Inflationsrate über 1 vH stark abnimmt, wie eine Reihe von Studien belegt. Drittens erleichtern geringfügig positive Inflationsraten die notwendige Anpassung der relativen Preise an ökonomische Schocks, wenn Löhne und Preise durch hohe nominale Rigiditäten nach unten gekennzeichnet sind. Viertens

spricht für eine Tolerierung geringfügig positiver Inflationsraten die Tatsache, dass systematische Messfehler bei der Ermittlung der Verbraucherpreisindizes vorliegen, die eine Unterschätzung der tatsächlichen Inflationsrate bewirken, etwa weil deutliche Qualitätsverbesserungen im zugrundeliegenden Warenkorb nicht ausreichend erfasst werden. Für die Vereinigten Staaten belegt der Boskin-Bericht eine Unterschätzung von etwa einem Prozentpunkt. Eine vergleichbare Studie der Deutschen Bundesbank aus dem Jahr 1998 ermittelte für Deutschland eine Verzerrung von rund ¾ Prozentpunkten. Aufgrund erheblicher Fortschritte bei der Erfassung von Qualitätsänderungen in den letzten Jahren, dürfte dieser Wert jedoch deutlich überzeichnet sein; so kam die Deutsche Bundesbank in einer neueren Untersuchung aus dem Jahr 2002 zu dem Ergebnis, dass bezogen auf einen Lebenshaltungskostenindex die ausgewiesene Teuerungsrate im Durchschnitt um weniger als einen halben Prozentpunkt über der „wahren“ Teuerungsrate liegen dürfte. Als letztes Argument für die Ausrichtung der gemeinsamen Geldpolitik im Euro-Raum an leicht positiven Inflationsraten werden von der Europäischen Zentralbank die Inflationsunterschiede in der Währungsunion aufgrund des Balassa-Samuelson Effekts angeführt. Empirische Studien zeigen, dass solche Produktivitätsunterschiede als Determinante struktureller Inflationsdifferenzen im Euro-Raum höchstens einen halben Prozentpunkt ausmachen (JG 2001 Ziffern 497 ff.). Zusammengenommen ist vor dem Hintergrund der hier berichteten Argumente die Neufestlegung des Zielbereichs für die mit Preisniveaustabilität vereinbare Inflationsrate durch die Europäische Zentralbank als begründbar und angemessen zu erachten.

726. Zum Ergebnis der Strategieüberprüfung wird oft kritisch angemerkt, dass die Europäische Zentralbank die Unsicherheit in Bezug auf den Zielwert nicht komplett aufgelöst hat, da sie das Inflationsziel nicht eindeutig numerisch quantifiziert. Die nach wie vor gültige Festlegung des Referenzwerts für den Zuwachs der Geldmenge M3 impliziert einen Zielkorridor für den Preisauftrieb in der mittleren Frist von 1 vH bis 2 vH, mit einer mittleren Preisnorm von 1½ vH. Diese Preisnorm wurde in der Vergangenheit von der Europäischen Zentralbank wiederholt kommuniziert, etwa bei Anhörungen des EZB-Präsidenten im Europäischen Parlament. Die neue Zieldefinition von unter, aber nahe 2 vH ist vereinbar mit den in der Vergangenheit kommunizierten Zielkorridoren, konzentriert sich jedoch stärker als bisher auf den oberen Bereich des Zielbands. Sie stellt somit einen Kompromiss zwischen Kontinuität und Neuausrichtung der Strategie auf ein Inflationsziel von mittelfristig 2 vH dar. Ein Punktziel, gegebenenfalls ergänzt durch eine moderate Bandbreite, hätte hier für mehr Klarheit gesorgt. Jedoch scheinen die vermeintlichen Nachteile eines gewissen Unschärfebereichs bei der Zielankündigung in der Praxis unschädlich zu sein: Empirische Studien belegen, dass es keinen signifikanten Unterschied für das Ausmaß der Verankerung von Inflationserwartungen auf einem niedrigen Niveau zu machen scheint, ob die Zentralbank ein Punktziel oder ein Band für die angestrebte Inflationsrate ankündigt. Wichtiger als die Präzision der Inflationszielankündigung ist deren Höhe. Die Europäische Zentralbank zielt mit der neuen Festlegung des Zielkorridors unter, aber nahe 2 vH primär darauf ab, die Strategie mit der Praxis der Geldpolitik in Einklang zu bringen: Die Konkretisierung des Inflationsziels fällt in den Bereich, in dem auch die mittelfristigen Inflationserwartungen dauerhaft verankert sind. Ein neuer offizieller Zielwert von 2 vH hätte somit womöglich einen Anstieg der mittel- bis langfristigen Inflationserwartungen zur Folge gehabt. Die weniger präzise Formulierung erlaubt es der Europäischen Zentralbank, ihre Politik fortzusetzen, ohne befürchten zu müssen, dass die angekündigte Zielmarke einen Anstieg der Inflationserwartungen bedingt.

727. Ein zweiter, gelegentlich an die Europäische Zentralbank gerichteter Vorwurf ist, dass sie es versäumt habe, den Zeithorizont ihrer geldpolitischen Orientierung stärker zu konkretisieren: Der Begriff „in der mittleren Frist“ sei nach wie vor interpretationsbedürftig. In üblicher Lesart bedeutet dies einen Zeithorizont von ein bis zwei Jahren. Die Fokussierung der Europäischen Zentralbank auf die mittlere Frist spiegelt die Notwendigkeit einer vorausschauenden Orientierung der Geldpolitik wider, die sich aus den Wirkungsverzögerungen im Transmissionsprozess ergibt. Geldpolitik muss sich stets an der zukünftig erwarteten Wirtschaftsentwicklung ausrichten. Dabei ist zu klären, warum die Europäische Zentralbank einen nicht konkret gefassten Zeitraum einem fixen Zeithorizont bei der Zielorientierung vorzieht. Sie erachtet einen festen Zeithorizont weder als robust noch als optimal. Vielmehr sei der Zeithorizont, über den Preisniveaustabilität verfolgt werden sollte, maßgeblich vom Ausmaß und der Natur ökonomischer Schocks, wie auch dem anfänglichen Zustand der Wirtschaft insgesamt abhängig. Beispielsweise könnten Nachfrageschocks bei gleicher Volatilität von Inflationsraten und Bruttoinlandsprodukt über kürzere Zeiträume von der Geldpolitik ausgeglichen werden als Angebotsschocks, welche die Inflationsrate und das Bruttoinlandsprodukt in unterschiedliche Richtungen bewegen. Dies liegt darin begründet, dass die Bekämpfung der inflationären Wirkungen negativer Angebotsschocks in einer konjunkturellen Schwächephase durch eine restriktivere Geldpolitik die konjunkturellen Probleme verschärft, während die Bekämpfung der inflationären Effekte einer Nachfrageexpansion durch eine restriktive Geldpolitik in einer Expansionsphase zur Konjunkturstabilisierung beiträgt und daher in der Regel zeitnaher ergriffen werden kann. Die Strategie der Europäischen Zentralbank ist auf die Analyse der Inflationsursachen über alternative Zeithorizonte ausgerichtet. Sie konzentriert sich dabei auf die kurzfristigen bis mittelfristigen Ursachen des Preisauftriebs. Faktisch bedeutet dies wohl eine Festlegung auf einen Zeithorizont von bis zu zwei Jahren. Keine der geldpolitischen Entscheidungen der letzten Jahre wurde mit einem Zeithorizont von mehr als

24 Monaten begründet. Die Relevanz dieser akademischen Diskussion für die geldpolitische Praxis ist daher gering.

Korrespondierende Säulen

728. Die zweite Änderung in der Strategie betrifft die relative Prominenz der beiden Säulen der geldpolitischen Strategie. Die Europäische Zentralbank wird auch in Zukunft ihre geldpolitischen Entscheidungen auf der Basis einer umfassenden Analyse der Inflationsrisiken treffen. Jedoch wird sie ein stärkeres Gewicht auf die **wirtschaftliche Analyse** der kurzfristigen bis mittelfristigen Risiken für die Preisniveaustabilität legen. Darunter subsumiert die Europäische Zentralbank sowohl die Projektionen von zentralen gesamtwirtschaftlichen Variablen als auch eine modellbasierte Analyse der Schocks, die die Wirtschaft des Euro-Raums treffen. Etwas weniger prominent führt die Europäische Zentralbank in Zukunft die **monetäre Analyse**, in der die monetären Ursachen der mittelfristigen bis langfristigen Inflationstrends zusammengefasst sind. Wie bislang wird die monetäre Analyse die Entwicklung einer Reihe von monetären Indikatoren in Betracht ziehen, einschließlich der Geldmenge M3, ihrer Komponenten und Gegenposten, insbesondere der Kredite, sowie verschiedener Messgrößen der Überschussliquidität. Die Neuordnung der beiden Säulen soll verdeutlichen, dass trotz geänderter Prioritätseinstufung die beiden Säulen sich einander auch zukünftig in der Gesamtbewertung der Risiken für die Preisniveaustabilität ergänzen. Die abgestufte Bedeutung der Geldmenge in der revidierten Strategie wird dadurch deutlich, dass die monetäre Analyse in erster Linie dazu dient, die kurzfristigen bis mittelfristigen Einschätzungen, die sich aus der wirtschaftlichen Analyse ergeben, aus langfristiger Perspektive gegenzuprüfen. Ferner hat die Europäische Zentralbank beschlossen, die Überprüfung des Referenzwerts für das Geldmengenwachstum nicht mehr jährlich vorzunehmen. Dies soll die längerfristige Eigenschaft des Referenzwerts als Richtschnur zur Beurteilung der monetären Entwicklung stärker unterstreichen. Die Umstrukturierung und Neugewichtung der beiden Säulen der Strategie ist zu begrüßen. Die weniger prominente Rolle der Geldmenge in der neuen Strategie stellt sicher, dass die in jüngster Zeit praktizierte Politik besser mit der kommunizierten Strategie in Einklang steht.

729. Mit der Herabstufung der monetären Analyse sind monetäre Variablen in der Strategie nicht unbedeutend geworden. Viele der Indikatoren der monetären Analyse offenbaren sowohl Informationen über langfristige Inflationstrends als auch über kurzfristige bis mittelfristige konjunkturelle Entwicklungen. Beispielsweise liefern die Teilkomponenten der Geldmenge M3, wie etwa die in Zeiten hoher Unsicherheit wegen ihres geringen Kursrisikos verstärkt nachgefragten volatilen marktfähigen Finanzinstrumente (Geldmarktfondsanteile, Geldmarktpapiere und Bankschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren) wichtige Anhaltspunkte über kurzfristige Portfolioumschichtungen durch private Anleger. Solche Substitutionsprozesse verändern nicht nur die Kurse und relativen Erträge der alternativen Portfolioanlagen, sondern haben über die Kosten der Außenfinanzierung auch potentielle Rückwirkungen auf die Investitionen von Unternehmen und somit auf Konjunktur und Wachstum. Ähnlich verhält es sich mit den Gegenpositionen von M3, insbesondere den Krediten an den privaten Sektor. Diese enthalten wichtige Informationen über die Transmission monetärer Impulse auf realwirtschaftliche Größen wie Investitionen und Konsum. So kann die Investitions- und Konsumdynamik dadurch gehemmt werden, dass bei angebotsseitigen Kreditrestriktionen Zinssenkungen nicht an den privaten Sektor in Form günstigerer Kredite weitergegeben werden, sondern die Banken die günstigere Refinanzierung primär zur Verbesserung ihrer Bilanzen nutzen. Beide Beispiele belegen, dass die in der monetären Analyse erfassten Teilkomponenten und Gegenpositionen der Geldmenge M3 nicht nur im Hinblick auf die langfristigen Inflationstrends, sondern insbesondere für die Analyse der konjunkturellen Dynamik und damit für die Vorhersage der kurz- bis mittelfristigen realwirtschaftlichen Ursachen des Preisauftriebs unverzichtbar sind. Die monetären Indikatoren sind somit sämtlich auch potentielle Indikatoren der wirtschaftlichen Analyse, zumindest soweit sie signifikante Beiträge zur Vorhersage der wirtschaftlichen Entwicklung liefern. Was klärungsbedürftig bleibt, ist weniger die Frage, ob monetäre und realwirtschaftliche Faktoren zusammen in eine integrierte Gesamtsicht der Wirtschaftsentwicklung einfließen müssen, als vielmehr die Frage, wie dies konkret in der Strategie der Europäischen Zentralbank geschieht.

730. In der wirtschaftlichen Analyse betrachtet die Europäische Zentralbank verschiedene Maße der realen Wirtschaftsaktivität (Output-Lücke, Kapazitätsauslastung und Arbeitslosenquoten), Löhne und Arbeitskosten, Wechselkurse und internationale Preise, Finanzpreise und die Zinsertragskurve, finanzpolitische Indikatoren sowie Geschäftsklima-Erhebungen und Konsumenten-Befragungen. Diese Indikatoren sind in der Strategie primär für die Vorhersage der kurzfristigen bis mittelfristigen Ursachen des Preisauftriebs von Bedeutung. Im Mittelpunkt dieser Analyse steht die Beurteilung der Preisniveauentwicklung aufgrund des Zusammenspiels zwischen Angebot und Nachfrage an den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten. Dazu zählt auch explizit die Finanzmarktentwicklung, die Informationen über die Vermögenslage von privaten Haushalten und Unternehmen liefert und damit Rückschlüsse auf die Konsum- und Investitionsentscheidungen zulässt. Die Indikatoren der wirtschaftlichen Analyse erlangen ihre Bedeutung in der Strategie ausschließlich über ihre Inflationswirkungen. Die Europäische Zentralbank hat kein explizites Wachstumsziel, jedoch spielt in ihrer geldpolitischen Orientierung das nichtinflationäre Wachstum bei der Berechnung des Referenzwerts für das M3-Geldmengenwachstum eine Rolle und wird mit einem Trendwachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2 vH bis 2½ vH

assoziiert. Eine geringe Wirtschaftsdynamik dämpft die realwirtschaftlichen Preisauftriebstendenzen und erlaubt eine expansivere, nichtinflationäre Orientierung der Geldpolitik. Auch eine Aufwertung des Euro schafft für sich genommen Raum für eine expansivere Geldpolitik, wobei wiederum nicht der Wechselkurs selbst von Interesse ist, sondern nur sein möglicher Beitrag zu den Risiken für die Preisniveaustabilität. Beim Wechselkurs, aber auch bei den übrigen Finanzmarktindikatoren, ist jedoch offensichtlich, dass ihre Beurteilung im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse nur in enger Verbindung mit der monetären Analyse sinnvoll ist. Eine Wechselkursaufwertung kann fundamentale realwirtschaftliche Ursachen haben, wie etwa das massive Leistungsbilanzdefizit in den Vereinigten Staaten, sie kann jedoch auch monetär bedingt sein, etwa durch höhere Renditen auf Finanzanlagen im Euro-Raum. Nur die enge Verbindung von wirtschaftlicher und monetärer Analyse in einer integrierten Gesamtsicht kann daher die Ursachen der kurz-, mittel- und langfristigen Inflationsdynamik umfassend klären.

731. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit für die Integration der beiden Säulen bei deutlich geringerer Prominenz der monetären Säule ausgesprochen (JG 2002 Ziffern 574 ff.). Eine optimale geldpolitische Strategie zur Sicherung der Preisniveaustabilität sollte zweierlei sicherstellen: Sie muss erstens eine stark wechselseitige Überprüfung und interaktive Interpretation aller vorliegenden Informationen beinhalten. Sie sollte zweitens die verschiedenen inflationswirksamen realwirtschaftlichen und monetären Indikatoren beider Säulen mit ihrem jeweiligen Informationsgehalt gewichtet zu einer Prognose der Inflationsentwicklung über alternative Prognosehorizonte verdichten, um eine strukturierte Entscheidungsfindung und Kommunikation im EZB-Rat zu ermöglichen. Die revidierte Strategie der Europäischen Zentralbank kommt der ersten Forderung recht nahe, zur Erfüllung des zweiten Kriteriums besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Die faktische Integration der beiden Strategiesäulen wird auch von der Europäischen Zentralbank bekundet, denn sie betont in ihrem Monatsbericht vom Juni dieses Jahres selbst, dass die Zwei-Säulen-Struktur keine rigide Unterteilung des Informationsspektrums beinhaltet und die Indikatoren nicht strikt der einen oder anderen Säule zuzuweisen sind. Vielmehr wird „die Komplementarität der Informationsvariablen der beiden Säulen ausgenutzt, da so am besten gewährleistet ist, dass alle für die Beurteilung der Preisaussichten relevanten Informationen auf konsistente und effiziente Weise verwendet werden, wodurch sowohl der Prozess der Entscheidungsfindung als auch dessen Vermittlung vereinfacht werden“. Diese Gesamtsicht aller entscheidungsrelevanten Informationen und ihre Berücksichtigung entsprechend ihres Informationsgehalts sind sinnvoll.

Ausblick auf das Jahr 2004

732. Die Revision der Strategie der Europäischen Zentralbank und die stärkere Fokussierung auf die realwirtschaftliche Analyse darf keinesfalls dazu beitragen, die reichlich vorhandene Überschussliquidität im Euro-Raum und die von ihr möglicherweise ausgehenden Inflationsgefahren aus dem Blickfeld zu verlieren. Der Zuwachs der Geldmenge M3 lag in den ersten neun Monaten des Jahres bei 8,1 vH und damit höher als im letzten Jahr (Ziffer 149). Die hohe Geldmengendynamik ließ auch in diesem Jahr die Liquidität ansteigen, gegen Ende des Jahres zeichnete sich allerdings eine leichte Abschwächung im M3-Zuwachs ab. Der Liquiditätsüberhang hat seine Ursachen unter anderem in Portfolioumschichtungen wegen geringer Renditen im gesamten Spektrum der Laufzeiten von alternativen Finanzanlagen im Euro-Raum sowie in den Kursrückgängen an den Aktienmärkten in den vergangenen Jahren. Die reichlich vorhandene Liquidität birgt erhebliche Inflationsrisiken, falls ein rascher Liquiditätsabbau über eine erhöhte Nachfrage auf den Gütermärkten stattfände. Dies ist jedoch in der kurzen Frist unwahrscheinlich. Zunächst ist davon auszugehen, dass das gegenwärtige Zinsniveau wegen der verhaltenen Wirtschaftsdynamik im Euro-Raum und der unverändert niedrigen Inflationserwartungen auf absehbare Zeit angemessen ist. Sowohl am kurzen Ende der Zinsstruktur als auch bei den langen Laufzeiten ist daher nicht mit erheblichen Zinsänderungen zu rechnen, was die Portfolioanlageentscheidungen auch nächstes Jahr in keinem grundsätzlich neuen Licht erscheinen lässt. Auch ist bei vielen Anlegern aufgrund der erlittenen Vermögensverluste in der Vergangenheit das Vertrauen in Kapitalmarktanlagen noch nicht wieder vollends hergestellt. Dennoch sind die Aussichten auf eine Belebung der Kapitalmärkte gut. Die jüngsten Kursgewinne bei Aktien und die absehbare Wirtschaftsbelebung sollten zu einem Anstieg der Unternehmensgewinne beitragen. Die Liquidität könnte dann vermehrt und weitgehend inflationsneutral in Kapitalanlagen im Euro-Raum zurückgeschichtet werden. Ein starker Abbau von liquiden Mitteln durch Kapitalanlagen außerhalb des Euro-Raums ist unwahrscheinlich. Die nicht zuletzt wegen der stark expansiven Orientierung der Geld- und der Fiskalpolitik zu erwartende höhere Wirtschaftsdynamik der Vereinigten Staaten wird zwar Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen als im Euro-Raum eröffnen, dem sind jedoch die drohenden Abwertungsrisiken des US-Dollar im Rahmen einer Korrektur des US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits entgegenzurechnen. Schließlich könnte der Liquiditätsüberhang zukünftig ausgabenwirksam werden, etwa in Form von Konsumausgaben oder Sachinvestitionen. Während der Liquiditätsabbau über Konsumausgaben in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad der Wirtschaft preistreibend wirken kann, könnte bei den Investitionen das resultierende Wachstum mögliche inflationäre Wirkungen absorbieren. Eine ausgeprägte Konsum- und Investitionsdynamik ist jedoch vor dem Hintergrund der volkswirtschaftlichen Daten im kommenden Jahr nicht zu erwarten. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass ein rascher Abbau der Überschussliquidität im kommenden Jahr nicht wahrscheinlich ist. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum wird auch im kommenden Jahr unterhalb des Potentialwachstums liegen.

Mit einem sich festigenden Wirtschaftswachstum zum Ende des Jahres 2004 und im Verlauf des Jahres 2005 dürfte der Liquiditätsabbau dann jedoch zunehmen, so dass sich von dieser Seite mittelfristig ein Zinserhöhungsspielraum eröffnen könnte.

733. Nach den Jahren 1999 bis 2001, in denen der Euro an den internationalen Devisenmärkten schwach notierte, hat sich dieser Trend in den Jahren 2002 bis 2003 umgekehrt. Der Wechselkurs des Euro relativ zum US-Dollar lag im Oktober 2003 mit durchschnittlich 1,17 Euro je US-Dollar fast genau bei seinem Eröffnungskurs von 1,19 Euro je US-Dollar zu Beginn der Europäischen Währungsunion. Die zu erwartende höhere Wirtschaftsdynamik der Vereinigten Staaten wird den US-Dollar kurzfristig stützen, dem stehen jedoch erhebliche Abwertungsrisiken wegen des Korrekturbedarfs infolge des US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits entgegen. Hinzu kommt, dass die Regierungen Japans und Chinas – trotz der zunehmenden Flexibilisierungsforderungen – vermutlich auch weiterhin eine gezielte Politik der Wechselkursstützung betreiben, um eine Abwertung ihrer Währungen gegenüber dem US-Dollar zu verhindern. Dies stärkt den Euro zusätzlich, da er die Hauptlast der Korrektur des US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits trägt. Die Europäische Zentralbank muss die Rückwirkungen der Wechselkursentwicklung auf die Inflationsdynamik beachten. Eine Aufwertung des Euro trägt direkt über die Verbilligung der Importe zu einem abnehmenden Preisauftrieb im Euro-Raum bei und erleichtert so der Europäischen Zentralbank ihr Mandat, für Preisniveaustabilität zu sorgen. Zudem verteuert die Euro-Aufwertung die Exporte von europäischen Produkten auf den Weltmärkten. Dies dämpft die Auslandsnachfrage nach Gütern aus dem Euro-Raum und hat negative Rückwirkungen auf die Produktion. Eine Euro-Aufwertung reduziert somit nicht nur direkt die Inflation im Euro-Raum über die Verbilligung der Auslandsprodukte, sie mindert auch indirekt den Preisauftrieb über eine geringere Produktionsdynamik im Euro-Raum. Eine fortgesetzte deutliche Euro-Aufwertung im kommenden Jahr würde daher einen Zinssenkungsspielraum eröffnen.

ANALYSEN ZU AUSGEWÄHLTEN THEMEN

I. Das Produktionspotential in Deutschland*)

Problemstellung und Zielsetzung

734. Für zahlreiche Fragestellungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist es erforderlich, zwischen Wachstum und Konjunktur zu unterscheiden und diesen unterschiedlichen Aspekten in der empirischen Analyse Rechnung zu tragen. Unter Wachstum versteht man in diesem Zusammenhang die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei voller oder zumindest normaler Auslastung aller Kapazitäten, also die Veränderung des Produktionspotentials. Davon weicht die Entwicklung des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts aufgrund von Konjunkturschwankungen ab. Konjunkturschwankungen sind so gesehen Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials.

Das methodische Problem besteht darin, dass das Produktionspotential eine unbeobachtete Größe darstellt und somit geschätzt werden muss. Häufig behilft man sich mit Verfahren, welche die Zeitreihe des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts über einen längeren Zeitraum glätten, um damit die Trendentwicklung zu bestimmen. Dieser Trendoutput stimmt indes nicht notwendigerweise mit dem überein, was man in einem weiteren Verständnis auch unter dem Begriff des Produktionspotentials verstehen kann, nämlich die zu einem bestimmten Zeitpunkt maximalen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft. In Zeiten einer länger andauernden, aber transitorischen Wirtschaftsschwäche, erst recht während einer tiefen Depressionsphase, folgt der Trend des Bruttoinlandsprodukts dann doch dem Zeitpfad der tatsächlichen Entwicklung, so dass der Trendoutput das Produktionspotential unterschätzt. Für Zeitperioden, in denen die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts geringeren Schwankungen ausgesetzt ist – wie etwa in den letzten Jahrzehnten in (West)-Deutschland – hält sich hingegen die genannte Unterschätzung des Produktionspotentials in Grenzen. Gleichwohl sollte sie nicht völlig außer Acht gelassen werden, wenn auch ein Großteil der empirischen Literatur nicht zwischen diesen beiden Konzepten unterscheidet.

735. Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Berechnung der Wachstumsraten des Produktionspotentials beziehungsweise des Trendoutputs und die Berechnung der Output-Lücken für Deutschland für die Jahre 1970 bis 2002. Die Output-Lücke ist ein Indikator für die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten und damit eher für den Einfluss von Nachfrageschwankungen. Sie ist in der vorliegenden Untersuchung definiert als die relative Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Trendoutput[1] beziehungsweise als relative Abweichung des jeweiligen Auslastungsgrads des Produktionspotentials von seinem Durchschnitt.

736. Die große Bedeutung des Produktionspotentials und der Output-Lücke für die gesamtwirtschaftliche Analyse ergibt sich aus den zahlreichen Verwendungsmöglichkeiten dieser Größen in der quantitativen Wirtschaftsforschung. Mit ihnen kann die Frage untersucht werden, ob eine schwache gesamtwirtschaftliche Dynamik eher auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft oder eher auf die Nachfrageseite der Volkswirtschaft zurückzuführen ist. In der Konjunkturdiagnose wird die Output-Lücke zur Abgrenzung von Konjunkturzyklen und zur Einschätzung der konjunkturellen Lage herangezogen. Im Rahmen einer potentialorientierten Geldpolitik findet das Produktionspotential Verwendung zur Bestimmung einer angemessenen Liquiditätsversorgung. Darüber hinaus lassen sich mittels der Output-Lücke mögliche Inflations- und Deflationsgefahren ableiten. Schließlich ist die Output-Lücke auch von Bedeutung für die Schätzung der nicht konjunkturellen Arbeitslosigkeit.

737. Das Grundproblem der quantitativen Analyse des Produktionspotentials und der Output-Lücke besteht in der empirischen Unbeobachtbarkeit dieser Größen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.[2] Dies hat zur Folge, dass jedes empirische Schätzverfahren Annahmen im Hinblick auf die Zerlegung der gesamtwirtschaftlichen Produktion in das Produktionspotential und die Output-Lücke treffen muss. Zudem kann die Güte der alternativen Modellansätze zur Schätzung des Produktionspotentials aufgrund dieser Unbeobachtbarkeit nicht ohne weiteres bestimmt werden, was der Auswahl eines besten Modells beziehungsweise einer besten Schätzmethode eindeutige Grenzen setzt. Dies führt dazu, dass viele alternative Modellansätze für die empirische Analyse des Produktionspotentials und der Output-Lücke existieren, die auf unterschiedlichen Prämissen und Schätzmethoden beruhen und zu voneinander abweichenden Ergebnissen führen können.

738. Die in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Schätzmethoden lassen sich nach verschiedenen Kriterien ordnen; so kann beispielsweise zwischen rein statistischen Verfahren und stärker auf die ökonomische Theorie zurückgreifenden Verfahren unterschieden oder aber eine Unterteilung in univariate und multivariate Schätzmethoden vorgenommen werden.

---

*) Herr Dr. Martin Moryson, Oberursel, leistete umfangreiche Vorarbeiten für diese Analyse.

1) Im weiteren Verlauf des Textes wird der Trendoutput – aus Gründen der Übersichtlichkeit – als Produktionspotential bezeichnet.

2) Einzig Befragungen von Unternehmen über die Auslastung ihrer Sachkapazitäten könnten zur direkten Ermittlung der Output-Lücke und damit des Produktionspotentials, allerdings nur für das Verarbeitende Gewerbe, herangezogen werden.

Während die univariaten Verfahren – wie beispielsweise die statistischen Filtermethoden – nur die Zeitreiheninformation der Produktion selbst zur Bestimmung des Produktionspotentials verwenden, berücksichtigen die multivariaten Verfahren zusätzlich Zeitreiheninformationen von anderen wirtschaftlichen Größen zur Potentialschätzung. Die univariaten Verfahren haben dabei gegenüber den multivariaten Schätzmethoden den Nachteil, dass sie keinen näheren Aufschluss über die Ursachen der Veränderung des Potentialwachstums geben, so erlauben sie beispielsweise keine Identifikation von Angebots- und Nachfrageschocks. Dagegen ermöglichen zum Beispiel die (multivariaten) produktionstheoretisch fundierten Verfahren über eine Komponentenzerlegung eine genauere Auskunft über die Gründe des Potentialwachstums.

739. Im Folgenden bezeichnet Y_t die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahre t, während Y_t^* für das Produktionspotential im Jahre t steht. Subtrahiert man das Produktionspotential von der Produktion, so erhält man die absolute Output-Lücke Y_t^g, während die relative Output-Lücke im Verhältnis zum Produktionspotential definiert wird:

$$Y_t^{g,rel.} = \frac{Y_t^g}{Y_t^*} = \frac{(Y_t - Y_t^*)}{Y_t^*}.$$

Die relative Output-Lücke $Y_t^{g,\,rel.}$ wird approximativ durch $Y_t^{g,\,rel.} \cong \ln Y_t - \ln Y_t^* = y_t - y_t^*$ dargestellt[3], wobei im Weiteren Kleinbuchstaben Variablen in natürlichen Logarithmen kennzeichnen.

Überblick über die verwendeten Schätzverfahren

Univariate Verfahren

740. Die univariaten Verfahren verwenden nur die Zeitreiheninformation der Produktion selbst zur Ableitung des Produktionspotentials. Sie greifen auf keine ökonomische Theorie zurück und sind damit wirtschaftspolitisch weniger ergiebig als theoriegestützte Verfahren, da sie keinen Aufschluss über die Ursachen der Veränderung des Produktionspotentials geben.

Die im Folgenden betrachteten statistischen Filtermethoden basieren auf der Vorstellung, dass sich eine aggregierte ökonomische Zeitreihe (die Produktion y_t) in eine Trendkomponente (das Produktionspotential y_t^*) und eine Konjunkturkomponente (die Output-Lücke y_t^g) zerlegen lässt, das heißt $y_t = y_t^* + y_t^g$. Die Analyse einer Zeitreihe mittels der statistischen Filtermethoden kann entweder im Zeitbereich oder im Frequenzbereich vorgenommen werden (Pedersen, 2002). Das Produktionspotential ist dabei annahmegemäß durch sehr lange Schwingungen in der Zeitreihe der Produktion charakterisiert, während der Output-Lücke kurze bis mittlere Schwingungen zugerechnet werden. Für die Bestimmung des Produktionspotentials beziehungsweise der Output-Lücke ist also grundsätzlich eine Annahme bezüglich der Länge des Konjunkturzyklus zu treffen. Dabei gehen die statistischen Filtermethoden in der Regel von symmetrischen und relativ regelmäßigen konjunkturellen Schwankungen aus. Sehr lang andauernde Überauslastungen oder Unterauslastungen der Kapazitäten sind konstruktionsbedingt ausgeschlossen.

741. Der **Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter)** lässt sich als Lösung des folgenden Minimierungsproblems darstellen (Hodrick und Prescott, 1997):

$$\min_{(y_1^*,\ldots,y_T^*)} \sum_{t=1}^{T} \left(y_t - y_t^*\right)^2$$

$$+ \lambda_{HP} \sum_{t=2}^{T-1} \left[\left(y_{t+1}^* - y_t^*\right) - \left(y_t^* - y_{t-1}^*\right)\right]^2 .$$

Die Trendkomponente der Zeitreihe, y_t^*, wird demnach so bestimmt, dass einerseits die Abweichungen der tatsächlichen Produktion y_t von ihrem Trend minimiert werden und andererseits der Trend selbst einen möglichst glatten Verlauf aufweist. Die Gewichtung dieser beiden Kriterien wird durch das Setzen eines exogenen Glättungsparameters λ_{HP} bestimmt. Je größer der Wert für λ_{HP} gewählt wird, desto stärker werden die Trendwerte geglättet. Dabei entspricht bei Quartalsdaten ein Wert des Glättungsparameters von 1600 einem Referenzzyklus von etwa acht Jahren, das heißt Schwingungen in der Produktionszeitreihe mit einer Dauer von weniger als acht Jahren werden als konjunkturelle Schwankungen gewertet.

In der Praxis haben sich bestimmte Werte für die Glättungsparameter durchgesetzt, die anhand von Plausibilitätsüberlegungen für US-amerikanische makroökonomische Zeitreihen abgeleitet wurden. Die Werte $\lambda_{HP} = 1600$ für Quartalsdaten und $\lambda_{HP} = 100$ für Jahresdaten gelten zwar mittlerweile als Standard; sie sind jedoch nicht notwendigerweise für alle ökonomischen Zeitreihen eine optimale Wahl.

Eine weitere Schwierigkeit stellt in diesem Zusammenhang das Randwertproblem dar: Der HP-Filter kann im Zeitbereich als unendlicher gleitender Durchschnitt mit symmetrischen Gewichten aufgefasst werden. Da jedoch nur endliche Zeitreihen zur Verfügung stehen, kommt es an den Rändern zu Verzerrungen. Dieses Problem kann dadurch gemildert werden, dass für die dem Zeitreihenende folgenden Perioden Prognosewerte eingesetzt werden. Dies geschieht in der vorliegenden Untersuchung anhand von ARIMA-Modellen.

---

[3] Dies folgt aus der Anwendung der Approximation erster Ordnung einer Taylor-Entwicklung für die Funktion $\ln(x)$ an der Stelle $\bar{x}: \ln(x) \cong \ln(\bar{x}) + \frac{1}{\bar{x}} \cdot (x - \bar{x})$, vergleiche beispielsweise Hamilton (1994, Seiten 713 f.).

742. Der **Rotemberg-Filter** stellt eine Variante des HP-Filters dar (Rotemberg, 1998). Er berechnet sich als Lösung des folgenden Minimierungsproblems:

$$\min_{(y_1^*,\ldots,y_T^*)} (1/\lambda) \cdot \sum_{t=1+m}^{T} \left(y_t - y_t^*\right)\left(y_{t-m} - y_{t-m}^*\right) + \sum_{t=2}^{T-1} \left[\left(y_{t+1}^* - y_t^*\right) - \left(y_t^* - y_{t-1}^*\right)\right]^2 ,$$

wobei der Parameter λ als der kleinstmögliche Wert zu wählen ist, der folgende Nebenbedingung erfüllt:

$$\sum_{t=m+v}^{T-m-v} \left(y_t - y_t^*\right)\left[\left(y_{t+v}^* - y_t^*\right) - \left(y_t^* - y_{t-v}^*\right)\right] = 0 .$$

Die Trendkomponente der Zeitreihe, y_t^*, wird demnach so bestimmt, dass einerseits die Kovarianz der Output-Lücken mit einem (exogen vorzugebenden) zeitlichen Abstand von m Quartalen minimiert wird und andererseits der Trend einen möglichst glatten Verlauf aufweist. Diese Minimierung erfolgt unter der Nebenbedingung, dass die Veränderung des Trendwachstums für einen exogen festzulegenden Zeithorizont von v Quartalen unabhängig von der aktuellen Output-Lücke ist.

Für gegebene Werte von m und v liefert das obige Minimierungsproblem einen Schätzwert für den Glättungsparameter λ (der grundsätzlich dem Glättungsparameter λ_{HP} der HP-Filtermethode entspricht).[4] Dabei gilt: Je größer der Wert des Parameters λ, desto unwichtiger wird das „Kovarianzkriterium“ und desto eher wird die Nebenbedingung erfüllt sein, da einem möglichst glatten Trend eine höhere Bedeutung zukommt. Für $m = 0$ und $\lambda = 1\,600$ entspricht der Rotemberg-Filter dem HP-Filter.

Die Filtermethode von Rotemberg führt dazu, dass aktuelle kurzfristige Veränderungen im Potentialwachstum (Trendwachstum) unabhängig von der gegenwärtigen Output-Lücke sind. Somit liefert er einen deutlich glatteren Trend als der HP-Filter. Ein Problem der Methode von Rotemberg ist die Tatsache, dass man Annahmen über die Werte der Parameter m und v treffen muss, um den Glättungsparameter λ zu bestimmen; insofern stellt der Rotemberg-Filter keine Verbesserung gegenüber der HP-Filtermethode dar. Außerdem liegt auch beim Rotemberg-Filter das Randwertproblem vor.

743. Der **Baxter-King-Filter** wurde als optimale Approximation eines idealen Bandpass-Filters entwickelt, der nur die konjunkturellen Schwingungen einer Zeitreihe herausfiltern soll. Er basiert wie alle Filter auf der Annahme, dass sich die Zeitreihen des Produktionspotentials und der Output-Lücke in Zyklen unterschiedlicher Länge aufteilen lassen. Das Produktionspotential ist durch sehr lange Zyklen (länger als 32 Quartale) charakterisiert, während die Output-Lücke Zyklen einer Länge von sechs bis 32 Quartalen auf sich vereint. Die genannten Grenzen können mit spektralanalytischen Methoden in Gewichte für einzelne Zyklen transformiert werden, so dass sich das Produktionspotential und die Output-Lücke im Frequenzbereich zerlegen lassen. Der ideale Filter ergibt sich dann im Zeitbereich als unendlicher gleitender Durchschnitt der Originalreihe. Um hieraus eine anwendbare Methode zu entwickeln, wird eine optimale Approximation gesucht, von der unter anderem gefordert wird, dass die resultierende konjunkturelle Komponente eine stationäre Variable ist, auch wenn der Filter auf eine nicht stationäre Reihe angewandt wird. Baxter und King (1999) zeigen, dass gilt[5]:

$$y_t^g = \sum_{i=-p}^{p} c_i y_{t-i} .$$

In der Regel werden für Quartalsdaten $p = 12$ vergangene und zukünftige Werte in die Berechnung einbezogen, so dass der Filter drei Jahre vor dem aktuellen Rand abbricht. Man begegnet diesem Problem in der vorliegenden Untersuchung dadurch, dass man für diese zwölf Quartale Prognosewerte (anhand von Schätzungen mit ARIMA-Modellen) einsetzt. Wie beim HP-Filter entsteht dadurch aber immer dann ein potentiell großer Revisionsbedarf, wenn durch die Hinzunahme neuer Daten die früheren Prognosewerte durch die tatsächlichen Werte ersetzt werden.

744. Um das Randwertproblem zu mildern, wird eine Approximation des idealen **Bandpass-Filters nach Christiano und Fitzgerald** (1999) angewandt. Als idealer Bandpass-Filter basiert er (wie der Baxter-King-Filter) auf der Annahme, dass die Zeitreihe des Produktionspotentials durch sehr lange Zyklen (länger als 32 Quartale) charakterisiert ist, während die Zeitreihe der Output-Lücke Zyklen einer Länge von sechs bis 32 Quartalen auf sich vereint. Die Output-Lücke zum Zeitpunkt t lässt sich hier folgendermaßen als asymmetrischer gleitender Durchschnitt darstellen:

$$y_t^g = c_{t-1} y_1 + \ldots + c_1 y_{t-1} + c_0 y_t + c_1 y_{t+1} + \ldots + c_{T-t} y_T$$

Die Konjunkturkomponenten der Zeitreihe ergeben sich somit alle als verschiedene Linearkombinationen der Zeitreihenwerte $y_1, \ldots, y_T$. Diese Methode hat damit den Vorteil, dass sich die Output-Lücke y_t^g ohne die Hinzunahme von Prognosewerten bis an den aktuellen Rand heran berechnen lässt.

Multivariate Verfahren

745. Der Sachverständigenrat verwendete in früheren Gutachten zur Schätzung des Produktionspotentials eine limitationale Produktionsfunktion mit Kapital als limitierendem Faktor. Dieses Verfahren wurde wegen der

---

[4] Rotemberg unterstellt bei Quartalsdaten in der Regel, dass $m = 16$ und $v = 5$.

[5] Die Filtergewichte c_i ergeben sich dabei als Inverse der diskreten Fouriertransformierten (Schlittgen und Streitberg, 1999, Seiten 72 f.).

Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf das ESVG 1995 letztmalig im Jahresgutachten 1998 eingesetzt. Seit August 2002 liegen nun auch rückgerechnete, revidierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach dem ESVG 1995 für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 1991 vor, so dass unter anderem aus diesem Grund die **kapitalstockorientierte Methode des Sachverständigenrates** in der vorliegenden Untersuchung wieder aufgegriffen wird.

746. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass konjunkturelle Schwankungen in der Kapazitätsauslastung primär durch den Unternehmensbereich ohne die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie ohne den Bereich der Wohnungsvermietung verursacht werden. Für diese Sektoren wird ebenso wie für den Staat Vollauslastung der Kapazitäten unterstellt. Das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential ergibt sich somit aus der Addition des geschätzten Potentials des Unternehmenssektors in der genannten Abgrenzung und der tatsächlichen Bruttowertschöpfung der anderen Bereiche.

747. Die Produktionspotentialschätzung für den oben definierten Unternehmensbereich beruht auf der beobachteten Kapitalproduktivität $\hat{k}_t$, die sich als Verhältnis der Bruttowertschöpfung dieses Unternehmensbereichs zum zugehörigen Kapitalbestand K_t bestimmt. Aus der empirischen Kapitalproduktivität wird in mehreren Schritten die potentielle Kapitalproduktivität berechnet, mittels derer die Berechnung des Produktionspotentials erfolgt. Zunächst werden dabei für die empirische Kapitalproduktivität anhand ausgeprägter lokaler Minima der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts abgeschlossene Zyklen bestimmt. Anschließend werden trendmäßige Kapitalproduktivitäten $\hat{k}_t$ für die so festgelegten Stützzeiträume unter der Nebenbedingung geschätzt, dass sich die einzelnen Trendgeraden dort schneiden, wo die produktivitätszyklengerecht festgelegten Stützzeiträume aneinandergrenzen (Spline-Regression):

$$\hat{k}_t = \gamma + \delta_0 \cdot t + \sum_{i=1}^{n} \delta_i \cdot d_{i,t} \,,$$

wobei $d_{i,t}$ Trenddummy-Variablen darstellen:

$$d_{i,t} = \begin{cases} 0 & t \le t_i \\ t - t_i & t > t_i \end{cases} .$$

Dabei bezeichnen γ eine Konstante, t den Zeitindex, t_i den Zeitpunkt des i-ten Strukturbruchs und n die Anzahl der Strukturbrüche beziehungsweise die Anzahl der ausgeprägten Konjunkturtiefpunkte.

Die potentielle Kapitalproduktivität k_t^* ergibt sich schließlich durch die Parallelverschiebung der so geschätzten Trendfunktion durch denjenigen Wert der tatsächlich beobachteten Kapitalproduktivität, der von seinem Trendwert am weitesten nach oben abweicht:

$$\ln k_t^* = d_0 + \ln \hat{k}_t, \text{ mit } d_0 = \max_{t=1,\dots,T}\left(\ln k_t - \ln \hat{k}_t\right).$$

Die Multiplikation der potentiellen Kapitalproduktivität mit dem jeweiligen Kapitalstock liefert damit ein technisch maximales Produktionspotential. Dieses ist per definitionem immer größer oder gleich dem Bruttoinlandsprodukt, und folglich ist der zugehörige Auslastungsgrad, als Quotient aus Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential, immer kleiner oder gleich eins.

748. Der ebenfalls produktionstheoretisch fundierte, **nicht-parametrische Ansatz**, wie er von der Deutschen Bundesbank verwendet wird, unterstellt, dass sich die gesamtwirtschaftliche Produktion Y durch eine Funktion mit den Faktoren Arbeit (L), Kapital (K) und Stand der Technik (A) darstellen lässt:

$$Y_t = F(L_t, K_t) \cdot A_t \,.$$

Die Schätzung des Produktionspotentials beziehungsweise der Output-Lücke erfolgt beim nicht-parametrischen Ansatz jedoch ohne eine Vorgabe bezüglich der konkreten Form der Produktionsfunktion.

749. Unter der Annahme konstanter Skalenerträge und eines kostenminimierenden Faktoreinsatzes ergeben sich folgende Wachstumsraten der Produktion (Tödter und von Thadden, 2000, Seiten 5 f.):

$$\Delta y_t = \tilde{\alpha}_t \cdot \Delta l_t + (1 - \tilde{\alpha}_t) \cdot \Delta k_t + \Delta a_t$$

wobei Δ für den Differenzenoperator steht. Somit bezeichnen Δy, Δl und Δk die Zuwachsraten der Produktion, des Arbeitseinsatzes und des Kapitaleinsatzes. Die Größe Δa_t steht für die Zuwachsrate der totalen Faktorproduktivität, die alle Einflüsse auf das Wachstum zusammenfasst, die nicht durch die Faktoren Arbeit und Kapital erklärt werden. Die Annahme kostenminimierenden Faktoreinsatzes erlaubt es bei unterstellter Grenzproduktivitätsentlohnung, die als zeitvariabel angenommene Produktionselastizität des Faktors Arbeit durch die jeweilige Lohnquote ($\tilde{\alpha}_t$) zu approximieren.[6)]

Die Bestimmung des Produktionspotentials erfolgt beim nicht-parametrischen Verfahren in drei Schritten. Zunächst wird die Zuwachsrate der totalen Faktorproduktivität, das Solow-Residuum Δa_t, folgendermaßen berechnet:

$$\Delta a_t \equiv \Delta y_t - \tilde{\alpha}_t \cdot \Delta l_t - (1 - \tilde{\alpha}_t) \cdot \Delta k_t \,.$$

In einem zweiten Schritt werden die Trendwerte für die Zuwachsraten der Faktoren Arbeit und Kapital und der totalen Faktorproduktivität mittels des Hodrick-Prescott-Filters berechnet. Abschließend werden die so ermittelten Trendwerte Δl_t^*, Δk_t^* und Δa_t^* in die oben spezifizierte Produktionsfunktion eingesetzt. Dieses Vorgehen liefert folgende Wachstumsraten des Produktionspotentials:

$$\Delta y_t^* = \tilde{\alpha}_t \cdot \Delta l_t^* + (1 - \tilde{\alpha}_t) \cdot \Delta k_t^* + \Delta a_t^* \,.$$

6) Die Annahme einer zeitinvarianten Produktionselastizität des Faktors Arbeit würde in diesem Ansatz zu der üblicherweise verwendeten Cobb-Douglas-Produktionsfunktion führen.

Die logarithmierten Niveauwerte des Produktionspotentials ergeben sich damit durch folgende Aufsummierung der Änderungsraten:

$$y_t^* = y_{t-1}^* + \tilde{\alpha}_t \cdot \Delta l_t^* + (1-\tilde{\alpha}_t) \cdot \Delta k_t^* + \Delta a_t^* .$$

Der Startwert y_0^* wird dabei so gewählt, dass die Output-Lücke $(y_t - y_t^*)$ im Durchschnitt des Schätzzeitraums den Wert null annimmt.

Positiv für das nicht-parametrische Verfahren ist anzumerken, dass es einen generellen Funktionstyp einer Produktionsfunktion verwendet. Problematisch ist, dass hier die Parameter der Produktionsfunktion nicht ökonometrisch geschätzt werden, sondern dass für die Potentialschätzung lediglich bestimmte Parameter (wie die Lohnquote $\tilde{\alpha}_t$ gesetzt werden.

750. Im Gegensatz zum nicht-parametrischen Verfahren wird im Folgenden die Annahme einer zeitvariablen Produktionselastizität des Faktors Arbeit fallengelassen und somit – bei weiterhin geltender Annahme konstanter Skalenerträge – eine **Cobb-Douglas-Produktionsfunktion** zur Schätzung des Produktionspotentials verwendet. Diese ist hier folgendermaßen spezifiziert:

$$Y_t = L_t^{\alpha} \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot A_t ,$$

wobei α die Produktionselastizität des Faktors Arbeit bezeichnet. Da der Stand der Technik A eine unbeobachtete Größe darstellt, wird er in der empirisch orientierten Literatur häufig als exogener exponentieller deterministischer Trend modelliert ($A_t = A_0 e^{\delta_0 t}$). Dies führt (nach Logarithmierung) zunächst zu folgender Schätzgleichung:

$$y_t = \gamma + \delta_0 \cdot t + \alpha \cdot l_t + (1-\alpha) \cdot k_t + \varepsilon_t ,$$

wobei γ eine Konstante, δ_0 die konstante Rate des technischen Fortschritts und ε_t eine Störgröße bezeichnen. In der vorliegenden Untersuchung werden jedoch mögliche Strukturbrüche in der Wachstumsrate des technischen Fortschritts berücksichtigt, was zu folgender Schätzgleichung führt (Spline-Regression):

$$y_t = \gamma + \delta_0 \cdot t + \sum_{i=1}^{n} \delta_i \cdot d_{i,t} + \alpha \cdot l_t + (1-\alpha) \cdot k_t + \varepsilon_t .$$

Die obige Schätzgleichung kann folgendermaßen in Zuwachsraten formuliert werden:

$$\Delta y_t = \delta_0 + \sum_{i=1}^{n} \delta_i \cdot e_{i,t} + \alpha \cdot \Delta l_t + (1-\alpha) \cdot \Delta k_t + u_t ,$$

wobei $u_t = \varepsilon_t - \varepsilon_{t-1}$ und die Dummy-Variablen $e_{i,t}$ wie folgt definiert sind:

$$e_{i,t} = \begin{cases} 0 & t \le t_i \\ 1 & t > t_i \end{cases} .$$

751. Die Bestimmung des Produktionspotentials erfolgt beim hier betrachteten Ansatz in drei Schritten. Eine Kleinste-Quadrate-Schätzung der in Zuwachsraten formulierten Schätzgleichung (Produktionsfunktion) liefert zunächst Schätzwerte $\hat{\delta}_i, i = 0,\ldots,n$ für die Zuwachsraten des technischen Fortschritts in den einzelnen Stützbereichen, sowie den Schätzwert $\hat{\alpha}$ für die Produktionselastizität des Faktors Arbeit.

In einem zweiten Schritt werden die Trendwerte für die Zuwachsraten der Faktoren Arbeit und Kapital mittels des Hodrick-Prescott-Filters berechnet. Abschließend werden die so ermittelten Trendwerte Δl_t^* und Δk_t^* in die geschätzte Produktionsfunktion eingesetzt. Dieses Vorgehen liefert folgende Wachstumsraten des Produktionspotentials:

$$\Delta y_t^* = \hat{\delta}_0 + \sum_{i=1}^{n} \hat{\delta}_i \cdot e_{i,t} + \hat{\alpha} \cdot \Delta l_t^* + (1-\hat{\alpha}) \cdot \Delta k_t^* .$$

Die logarithmierten Niveauwerte des Produktionspotentials ergeben sich damit wie folgt:

$$y_t^* = y_{t-1}^* + \hat{\delta}_0 + \sum_{i=1}^{n} \hat{\delta}_i \cdot e_{i,t} + \hat{\alpha} \cdot \Delta l_t^* + (1-\hat{\alpha}) \cdot \Delta k_t^* .$$

Der Startwert y_0^* wird dabei so gewählt, dass die Output-Lücke $(y_t - y_t^*)$ im Durchschnitt des Schätzzeitraums den Wert null annimmt.

Zustandsraummodelle mit unbeobachtbaren Komponenten

752. Eine weitere Möglichkeit zur Berechnung des Produktionspotentials und der Output-Lücke basiert auf der Schätzung von Zustandsraummodellen mit unbeobachtbaren Komponenten. In der Zustandsraumdarstellung lassen sich auch unbeobachtbare Größen, wie das Produktionspotential y_t^* und die Output-Lücke y_t^g, spezifizieren. Diese werden als Zustandsvariablen bezeichnet und machen die Dynamik des Modells aus. Die beobachtbare Produktion y_t wird dagegen als Outputvariable bezeichnet und kontemporär durch die Zustandsvariablen erklärt.

753. Im **univariaten Zustandsraummodell von Watson** (1986) wird für die Zustandsvariablen y_t^* und y_t^g jeweils ein spezifischer stochastischer Prozess modelliert, wobei verschiedene Modelle denkbar sind. Zu berücksichtigen ist dabei, dass y_t^* eine nicht-stationäre Größe darstellt, während für y_t^g eine Stationaritätsannahme getroffen wird. Zur Schätzung des Produktionspotentials und der Output-Lücke wird in diesem Modell für das Produktionspotential y_t^* ein Random-Walk mit konstanter Drift v unterstellt[7]:

$$y_t^* = v + y_{t-1}^* + \varepsilon_{1t} .$$

[7] Damit enthält das Produktionspotential eine feste Trendkomponente.

Für die Output-Lücke y_t^g wird – wie in der empirischen Literatur üblich – von einem stationären autoregressiven Prozess ausgegangen. Watson (1986) geht dabei von folgendem Prozess zweiter Ordnung aus:

$$y_t^g = \alpha_1 y_{t-1}^g + \alpha_2 y_{t-2}^g + \varepsilon_{2t}\,.$$

Für die Störgrößen wird angenommen, dass sie unkorreliert und normalverteilt sind:

$$\varepsilon_{it} \sim N(0,\sigma_i^2), \quad i = 1,2\,.$$

754. Im **multivariaten Zustandsraummodell nach Gerlach und Smets** (1999) werden folgende Annahmen getroffen:

Wie im univariaten Modell gilt $y_t = y_t^* + y_t^g$ und für die Output-Lücke y_t^g wird ebenfalls der folgende stationäre autoregressive Prozess zweiter Ordnung unterstellt:

$$y_t^g = \alpha_1 y_{t-1}^g + \alpha_2 y_{t-2}^g + \varepsilon_{1t}\,.$$

Für das Produktionspotential y_t^* wird dagegen von einem Random-Walk mit zeitvariabler Drift v_t ausgegangen:

$$y_t^* = v_t + y_{t-1}^* + \varepsilon_{2t}\,, \text{ mit } v_t = v_{t-1} + \varepsilon_{3t}\,.$$

Für den Driftterm v_t wird also ebenfalls ein Random-Walk unterstellt, so dass aufgrund der zusätzlichen Stochastik des Driftterms eine Vielzahl von Anpassungspfaden infolge von Schocks möglich ist.

Zusätzlich wird in diesem multivariaten Zustandsraummodell eine modifizierte Phillipskurve für den Zusammenhang zwischen der Änderung der Inflationsrate $\Delta\pi_t$ und der Output-Lücke y_t^g auf folgende Weise berücksichtigt:

$$\Delta\pi_t = \lambda \cdot y_{t-1}^g + \beta_1 \cdot \Delta\pi_{t-1} + \beta_2 \cdot \Delta\pi_{t-2} + \varepsilon_{4t}\,.$$

Für die Störgrößen wird angenommen, dass sie unabhängig identisch normalverteilt sind:

$$\varepsilon_{it} \sim N(0,\sigma_i^2), \quad i = 1,2,3,4\,.$$

755. Mit Hilfe des **Kalman-Filters** können – Bekanntheit der Modellparameter vorausgesetzt – die historischen Verläufe des Produktionspotentials und der Output-Lücke rekonstruiert werden. Für die im Normalfall unbekannten Parameter des jeweiligen Modells (v, α_1, $\alpha_2, \sigma_1^2, \sigma_2^2$ im univariaten Fall und $\alpha_1, \alpha_2, \lambda, \beta_1, \beta_2$, $\sigma_1^2, \sigma_2^2, \sigma_3^2, \sigma_4^2$ im multivariaten Fall) lässt sich, nach der Überführung in Zustandsraumform, unter Rückgriff auf die Kalmanfilterrekursionen die zugehörige Likelihood-Funktion bestimmen und mittels numerischer Optimierungsroutinen maximieren. Mit den so geschätzten Parameterwerten können dann die Kalmanfilter- und Kalmanglätterrekursionen durchgeführt werden, um die Verläufe des Produktionspotentials und der Output-Lücke zu berechnen (Hamilton, 1994, Seiten 372 ff.).

Der Vorteil dieser Zustandsraummodelle mit unbeobachteten Komponenten liegt in der simultanen Schätzung des Produktionspotentials und der Modellparameter, so dass in diesen Modellen keine Setzungen nötig sind. Problematisch bei der Spezifikation des Produktionspotentials und der Output-Lücke ist, dass die jeweilige Funktionsform genau vom Anwender vorgegeben werden muss. Ein genereller Nachteil ist, dass die Anwendung der iterativen Maximum-Likelihood-Schätzung sehr sensibel auf die Wahl der Startwerte für die Modellparameter und die Zustandsvariablen reagiert.

Datengrundlage

756. Grundlage der Produktionspotentialschätzung mittels der univariaten Verfahren (einschließlich des univariaten Zustandsraummodells) sind Jahresdaten oder nach dem Census X-12-Verfahren saisonbereinigte Quartalsdaten des Bruttoinlandsprodukts nach dem ESVG 1995 für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002, wobei amtliche gesamtdeutsche Daten nur für den Zeitraum der Jahre 1991 bis 2002 vorliegen. Zur Ermittlung der Daten für die Jahre 1970 bis 1990 wurde vom Sachverständigenrat das gesamtdeutsche Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1991 mit den westdeutschen Zuwachsraten rückverkettet. Um das Produktionspotential mit den verschiedenen statistischen Filtermethoden auch für den aktuellen Rand schätzen zu können, wird die jeweilige Zeitreihe der Produktion mit Hilfe eines ARIMA-Modells in die Zukunft extrapoliert. Für die Schätzung mit dem HP-Filter werden sowohl Jahres- als auch Quartalsdaten verwendet, für die übrigen statistischen Filtermethoden und das univariate Zustandsraummodell werden nur Quartalsdaten zur Produktionspotentialschätzung herangezogen.

Der Produktionspotentialschätzung nach der kapitalstockorientierten Methode des Sachverständigenrates liegen Jahresdaten des Bruttoinlandsprodukts, der Bruttowertschöpfung des Unternehmensbereichs ohne Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und ohne den Bereich der Wohnungsvermietung sowie des Kapitalbestands des so definierten Unternehmenssektors für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 zugrunde. Zur Ermittlung nicht vorliegender gesamtdeutscher Daten für die Jahre 1970 bis 1990 wurden die amtlichen gesamtdeutschen Daten für die oben definierte Bruttowertschöpfung der Jahre 1991 bis 2002 über das Jahr 1991 mit den westdeutschen Zuwachsraten dieser Aggregate rückverkettet. Auch für den Kapitalbestand dieses Unternehmenssektors gibt es amtliche gesamtdeutsche Daten nach dem ESVG 1995 nur für den Zeitraum der Jahre 1991 bis 2002, so dass es für die Berechnung der Kapitalbestandsdaten für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 1990 unumgänglich war, ebenfalls eine Rückverkettung mit den westdeutschen Daten, die darüber hinaus nur in der Abgrenzung nach dem ESVG 1979 vorliegen, vorzunehmen. Diese Rückverkettung ist wegen der stark unterschiedlichen Gegebenheiten auch bei der Entwicklung des Kapitalstocks in den beiden Gebieten mit großen Unsicherheiten behaftet.

Die Daten für das Bruttoinlandsprodukt und den Kapitalbestand entsprechen bei der Anwendung des nicht-parametrischen Verfahrens und der Schätzung der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion denen, die für die Potentialschätzung mittels der kapitalstockorientierten Methode des Sachverständigenrates verwendet wurden. Der Faktor Arbeit wird beim nicht-parametrischen Verfahren und bei der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion durch das Arbeitsvolumen abgebildet. Hier liegen Daten nach dem ESVG 1995 für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 vor. Dabei wurde für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 1990 das gesamtdeutsche Arbeitsvolumen des Jahres 1991 mit den westdeutschen Zuwachsraten des Arbeitsvolumens rückverkettet.

Für die Potentialschätzung mit Hilfe des multivariaten Zustandsraummodells werden zusätzlich zu den saisonbereinigten Quartalsdaten des Bruttoinlandsprodukts Quartalsdaten des deutschen Verbraucherpreisindex verwendet.

Ergebnisse der Schätzungen

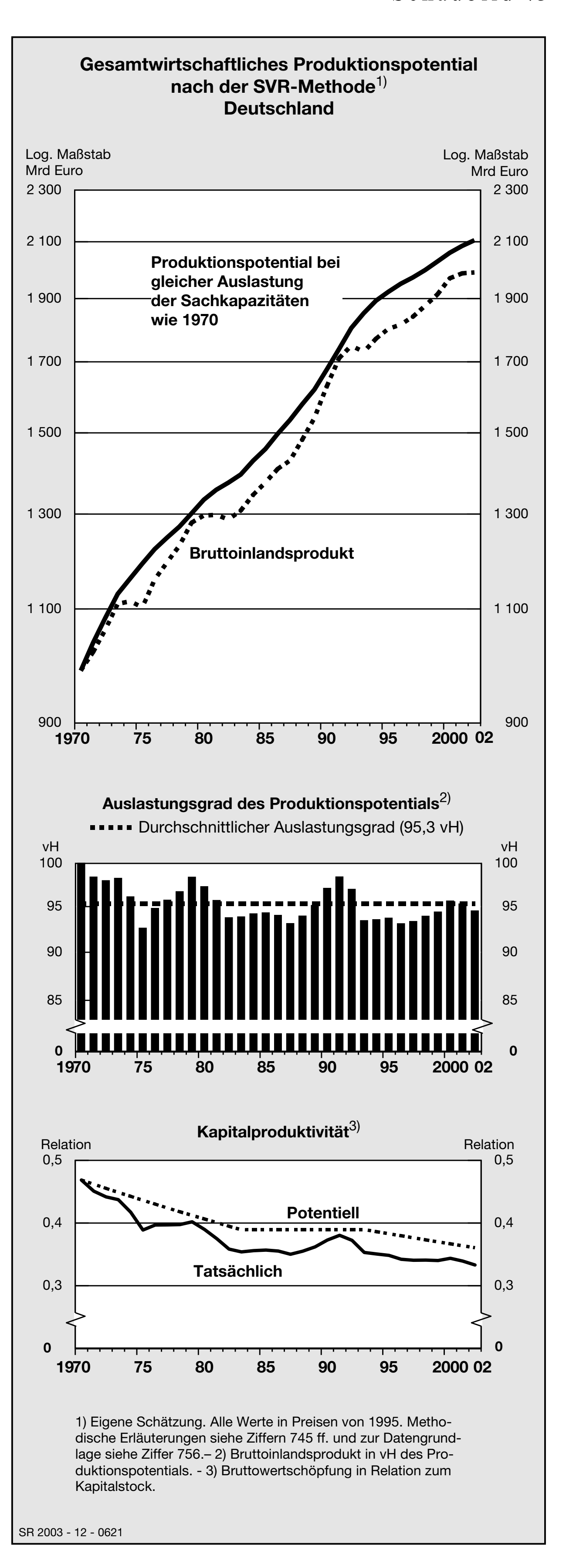
757. Bei der kapitalstockorientierten Methode des Sachverständigenrates fallen in den Beobachtungszeitraum von 1970 bis 2003 drei abgeschlossene Konjunkturzyklen: 1975 bis 1982, 1982 bis 1993 und 1993 bis 2003. Die Trendkurve für die Kapitalproduktivität besteht somit aus drei miteinander verbundenen Geraden, wobei der Schätzzeitraum die Jahre 1975 bis 2003 umfasst.[8] Um die Trendwerte der Kapitalproduktivitäten für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 1974 zu ermitteln, wird der Trendwert für das Jahr 1975 mit der trendmäßigen Veränderungsrate der Kapitalproduktivität im Stützzeitraum 1975 bis 1982 zurückgerechnet.

Die Schätzung der Trendfunktion mit Hilfe einer Spline-Regression liefert für die einzelnen Stützzeiträume (signifikant unterschiedliche) trendmäßige Veränderungsraten der Kapitalproduktivität (1975 bis 1982: – 1,53 vH; 1982 bis 1993: 0,01 vH; 1993 bis 2003: – 0,95 vH).

Die empirische Kapitalproduktivität, die von den trendmäßigen Kapitalproduktivitäten am weitesten nach oben abweicht, ergibt sich für das Jahr 1970, so dass in diesem Jahr ein Auslastungsgrad des Produktionspotentials von 100 vH erreicht wird (Schaubild 73).

758. Für das Jahr 2002 ergibt sich nach der Methode des Sachverständigenrates ein geschätztes Wachstum des (maximalen) Produktionspotentials von 1,0 vH. Dies ist der für den gesamten Beobachtungszeitraum geringste Wert für das Potentialwachstum in Deutschland. Außerdem liegen alle Schätzwerte der Wachstumsraten des Produktionspotentials im Zeitraum der letzten acht Jahre unterhalb von 2 vH (Schaubild 74). Der Schätzwert für die relative Output-Lücke wird als relative Abweichung des Auslastungsgrads des Produktionspotentials vom

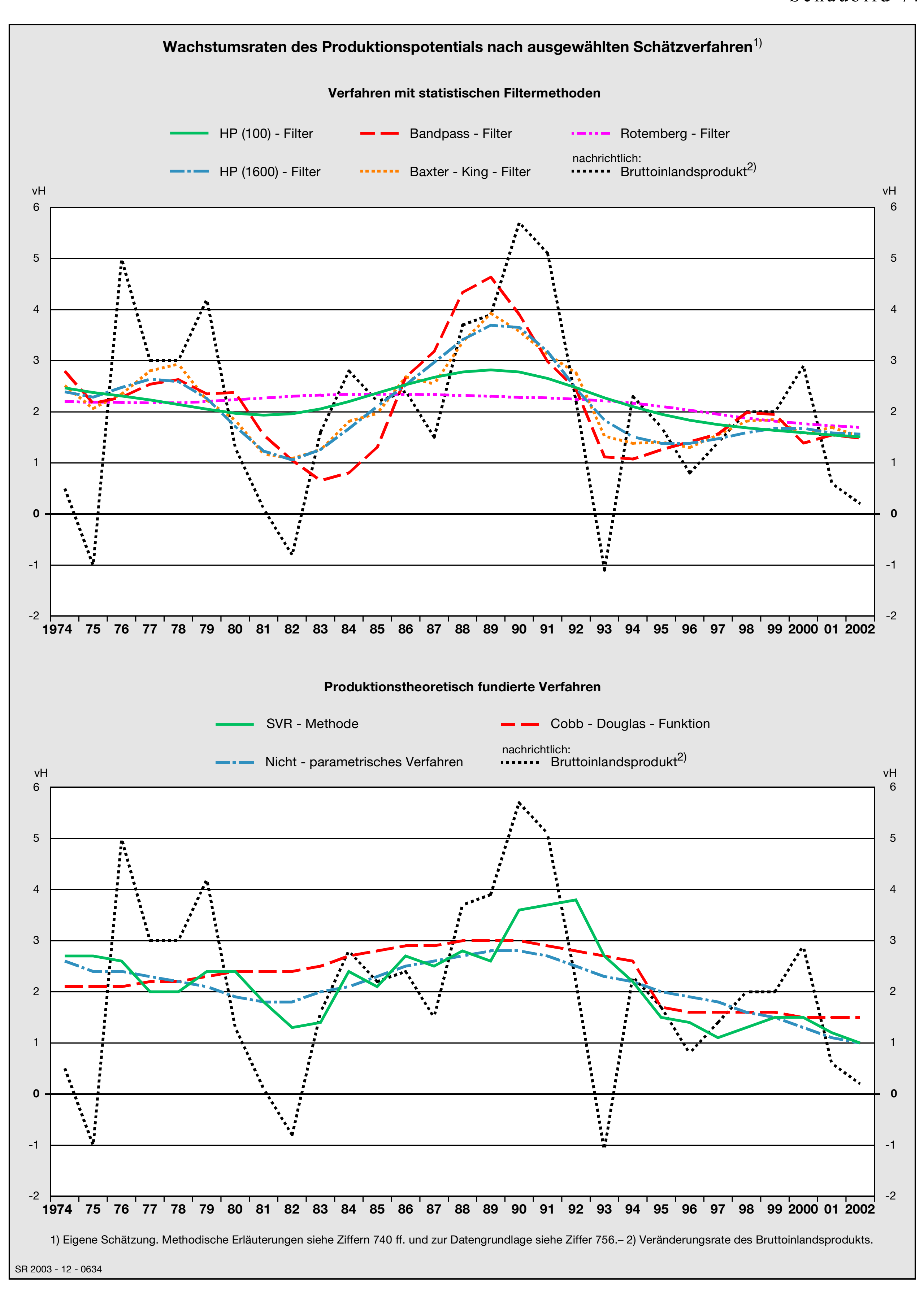
Schaubild 73



1) Eigene Schätzung. Alle Werte in Preisen von 1995. Methodische Erläuterungen siehe Ziffern 745 ff. und zur Datengrundlage siehe Ziffer 756.– 2) Bruttoinlandsprodukt in vH des Produktionspotentials. - 3) Bruttowertschöpfung in Relation zum Kapitalstock.

[8] Dabei wurde für das Bruttoinlandsprodukt und die Bruttowertschöpfung im Jahr 2003 jeweils eine Zuwachsrate von null unterstellt; der Kapitalstock für das Jahr 2003 wurde dagegen mit einem ARIMA-Modell geschätzt.

Schaubild 74



durchschnittlichen Auslastungsgrad des Produktionspotentials, dessen Wert 95,3 vH beträgt, bestimmt.[9] Die relative Output-Lücke im Jahr 2002 ist damit (bei einem Auslastungsgrad von 94,5 vH) gleich – 0,9 vH, was auf eine geringe Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten am aktuellen Rand hindeutet. Mit Ausnahme eines schwach positiven Werts im Jahr 2000 sind die Schätzwerte der Output-Lücke im gesamten Zeitraum der Jahre 1993 bis 2002 immer negativ (Schaubild 75).

759. Die Schätzung der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion liefert für den Beobachtungszeitraum von 1970 bis 2002 einen signifikanten Schätzwert für die Produktionselastizität des Faktors Arbeit von 0,75 (mit einem *t-Wert* von 5,22). Mit Hilfe eines CUSUM-Tests auf Parameterstabilität (zum Signifikanzniveau von 10 %) konnten für die Zuwachsraten des technischen Fortschritts Strukturbrüche in den Jahren 1982 und 1993 identifiziert werden (Greene, 2000, Seite 356 ff.). Unter Berücksichtigung dieser Strukturbrüche liefert die Schätzung der Cobb-Douglas-Funktion mit Hilfe einer Spline-Regression die trendmäßigen Zuwachsraten des technischen Fortschritts in drei Stützzeiträumen (1971 bis 1982: 1,91 vH; 1982 bis 1993: 2,06 vH; 1993 bis 2002: 1,16 vH).

Für das Jahr 2002 liefert die Schätzung der Produktionsfunktion einen Wert für das Potentialwachstum von 1,5 vH. Die Schätzwerte der Wachstumsraten des Produktionspotentials liegen im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2002 in einem Bereich von 1,5 vH bis 1,7 vH. Für die relative Output-Lücke im Jahr 2002 erhält man einen Wert von – 1,3 vH. Im Zeitraum der letzten zehn Jahre ergeben sich mit Ausnahme der Jahre 2000 und 2001 (mit einem schwach positiven Wert beziehungsweise einem Wert von null) stets negative Schätzwerte für die relative Output-Lücke.

760. Die geschätzte Wachstumsrate des Produktionspotentials im Jahr 2002 beträgt nach dem nicht-parametrischen Verfahren 1,0 vH. Dies ist gemeinsam mit dem Wert des Jahres 2001 der geringste Wert im gesamten Beobachtungszeitraum. Dabei ist das Potentialwachstum seit dem Jahr 1990 kontinuierlich gefallen und nimmt seit dem Jahr 1996 nur noch Werte kleiner als 2 vH an.

Die Schätzwerte der Wachstumsraten des Produktionspotentials liegen für die verschiedenen statistischen Filtermethoden (HP-Filter mit Glättungsparameter $\lambda_{HP} = 100$ für Jahresdaten und $\lambda_{HP} = 1\,600$ für Quartalsdaten, Rotemberg-Filter, Baxter-King-Filter und Bandpass-Filter nach Christiano und Fitzgerald) im Jahr 2002 in einem engen Bereich von 1,5 vH bis 1,7 vH und damit vergleichsweise niedrig. Die geschätzten Potentialwachstumsraten aller betrachteten Filtermethoden weisen für die letzten acht Jahre Werte von unter 2 vH auf (mit Ausnahme von Werten knapp über 2 vH für den Rotemberg-Filter in den Jahren 1995 und 1996). Die Schätzergebnisse für die Wachstumsraten des Produktionspotentials unter Verwendung des Baxter-King-Filters entsprechen dabei nahezu den Ergebnissen des HP(1600)-Filters. Der Rotemberg-Filter führt zu einem sehr glatten Verlauf der geschätzten Potentialwachstumsraten, dagegen besitzen die aus dem Bandpass-Filter nach Christiano und Fitzgerald resultierenden Potentialwachstumsraten eine vergleichsweise hohe Varianz.

Der Schätzwert der Wachstumsrate des Produktionspotentials liegt für das univariate Zustandsraummodell im Jahr 2002 bei 2,1 vH, im multivariaten Modell ergibt sich am aktuellen Rand ein Potentialwachstum von 2,0 vH. Für den gesamten Beobachtungszeitraum schwankt das Potentialwachstum mehr (für das univariate Modell) oder weniger (für das multivariate Modell) stark um den Wert von 2 vH (Schaubild 76, Seite 422).

761. Die Berechnung der Korrelationsmatrix für die verschiedenen geschätzten Potentialwachstumsraten und für die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts für den Zeitraum der Jahre 1974 bis 2002 zeigt Folgendes (Tabelle 75, Seite 423):

– Die Korrelationen der verschiedenen Potentialwachstumsraten mit der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts liegen in einem Bereich von 0,17 bis 0,67. Am geringsten fallen diese für das multivariate Zustandsraummodell und den Rotemberg-Filter aus. Grundsätzlich gilt: je stärker die Glättung der Zeitreihe, desto geringer die Korrelation der entsprechenden geschätzten Potentialwachstumsraten mit der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts.

– Die Korrelationen der verschiedenen Potentialwachstumsraten untereinander weisen eine recht große Streuung auf und liegen in einem Bereich von 0,30 bis 0,97. Dabei sind die Korrelationen der Potentialwachstumsraten des multivariaten Zustandsraummodells und des Rotemberg-Filters mit den Potentialwachstumsraten der übrigen Schätzverfahren vergleichsweise gering.

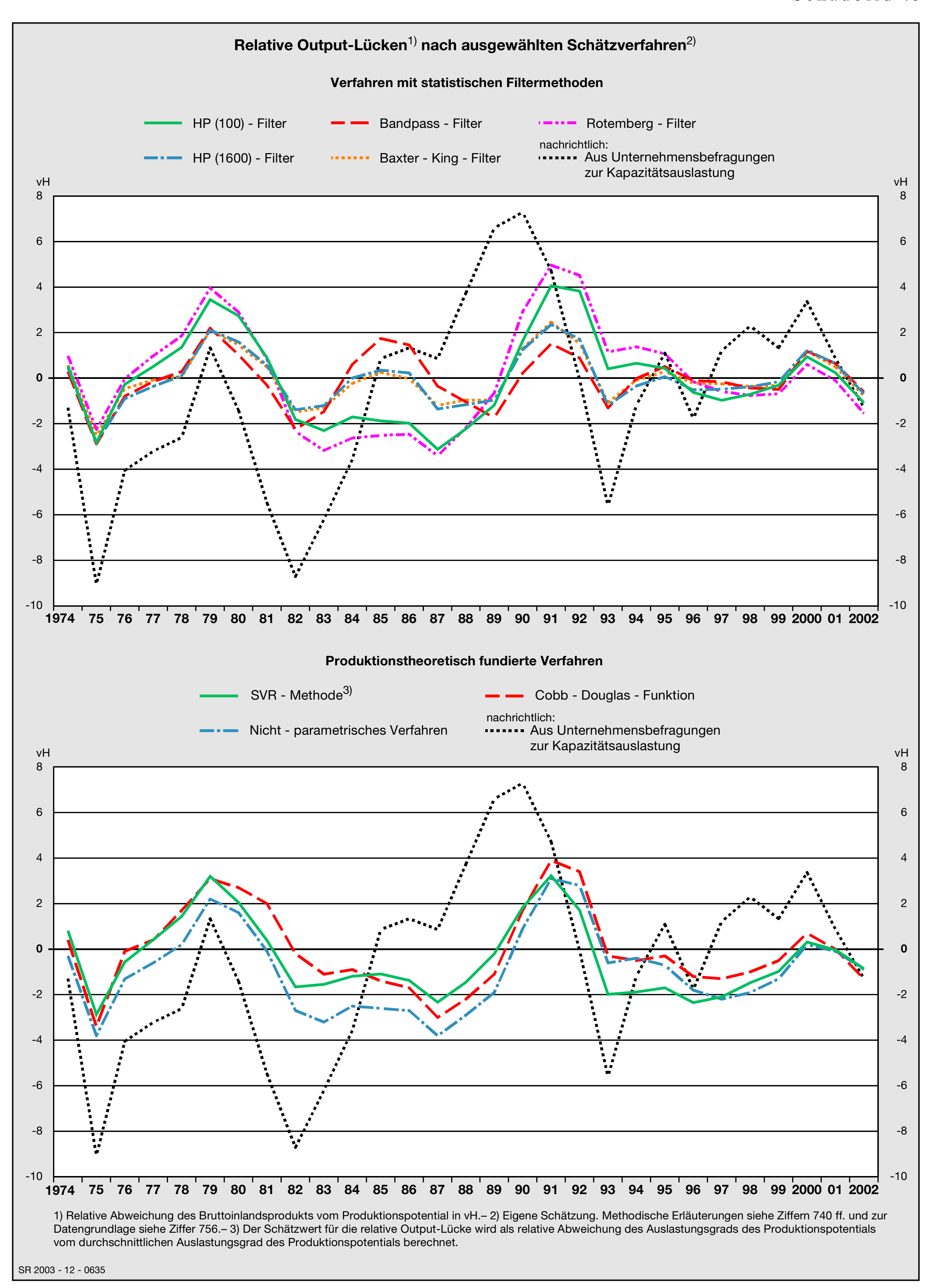
– Insgesamt ist trotz der vorhandenen (großen) Streuung der verschiedenen Korrelationen ein Gleichlauf der verschiedenen geschätzten Potentialwachstumsraten für den Zeitraum der Jahre 1974 bis 2002 zu konstatieren, da alle Korrelationen größer oder gleich 0,3 und mehr als 80 vH der Korrelationen größer als 0,5 sind.

762. Der Schätzwert der relativen Output-Lücke nach dem nicht-parametrischen Verfahren ist im Jahr 2002 gleich – 0,9 vH, was eine Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten am aktuellen Rand anzeigt. Mit Ausnahme des Jahres 2000 (mit einer relativen Output-Lücke von 0,2 vH) ist die Output-Lücke im Zeitraum der letzten zehn Jahre immer negativ.

Die Schätzwerte der relativen Output-Lücke für die verschiedenen statistischen Filtermethoden liegen am aktuellen Rand in einem Bereich von – 0,6 vH bis – 1,6 vH. Somit diagnostizieren alle Verfahren eine Unterauslas-

[9] Dieses Vorgehen entspricht dem Wechsel des Konzepts von einem technisch maximalen Produktionspotential zu einem Produktionspotential bei Normalauslastung der Kapazitäten.

Schaubild 75



1) Relative Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotential in vH.– 2) Eigene Schätzung. Methodische Erläuterungen siehe Ziffern 740 ff. und zur Datengrundlage siehe Ziffer 756.– 3) Der Schätzwert für die relative Output-Lücke wird als relative Abweichung des Auslastungsgrads des Produktionspotentials vom durchschnittlichen Auslastungsgrad des Produktionspotentials berechnet.

SR 2003 - 12 - 0635

tung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Jahr 2002. Mit Ausnahme des Jahres 2000 fällt die geschätzte Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Zeitraum der letzten zehn Jahre für die statistischen Filtermethoden (abgesehen vom Rotemberg-Filter für den Zeitraum der Jahre 1993 bis 1995) eher gering aus. Eine Betrachtung des gesamten Schätzzeitraums zeigt zudem, dass die aus dem Rotemberg-Filter resultierenden Output-Lücken die größte Varianz aufweisen.

Für die relative Output-Lücke ergibt sich im univariaten Zustandsraummodell im Jahr 2002 ein Schätzwert von – 1,7 vH, das multivariate Modell liefert einen Schätzwert von – 2,2 vH (Schaubild 76). Die Schätzwerte der Output-Lücke weisen dabei für beide Modelle eine deutlich höhere Varianz auf als die Schätzwerte aller anderen betrachteten Schätzverfahren, und insbesondere die positiven Schätzwerte im Zeitraum der Jahre 1993 bis 1997 passen nicht ins Gesamtbild der übrigen Verfahren.

763. Mittels Daten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München, zur Kapazitätsauslastung der Produktionsanlagen von Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe kann die relative Output-Lücke als relative Abweichung des Kapazitätsauslastungsgrads von seinem

Schaubild 76

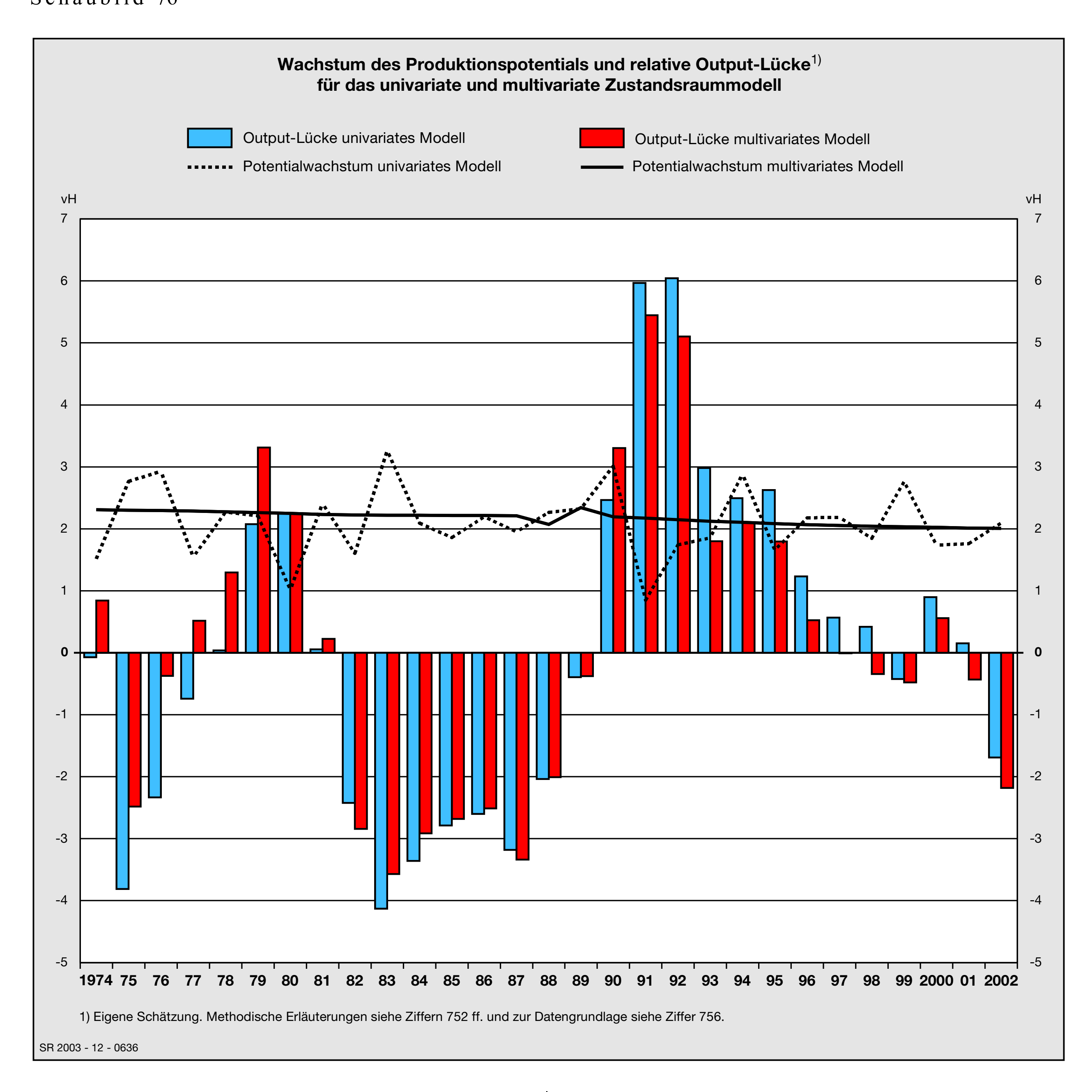


Tabelle 75

Korrelationsmatrix für die Wachstumsraten des Produktionspotentials und des Bruttoinlandsprodukts für den Zeitraum der Jahre 1974 bis 2002 nach ausgewählten Schätzverfahren

	HP (100)-Filter	HP (1600)-Filter	Bandpass-Filter	Baxter-King-Filter	Rotemberg-Filter	SVR-Methode	Nicht-parametrisches Verfahren	Cobb-Douglas-Funktion	Multivariates Zustandsraummodell	Bruttoinlandsprodukt
HP(100)-Filter	1									
HP(1600)-Filter	0,84	1								
Bandpass-Filter	0,71	0,92	1							
Baxter-King-Filter	0,78	0,97	0,92	1						
Rotemberg-Filter	0,80	0,42	0,30	0,38	1					
SVR-Methode	0,84	0,75	0,60	0,71	0,63	1				
Nicht-parametrisches Verfahren	0,97	0,77	0,64	0,72	0,82	0,83	1			
Cobb-Douglas-Funktion	0,87	0,61	0,47	0,56	0,88	0,76	0,81	1		
Multivariates Zustandsraummodell	0,59	0,41	0,34	0,41	0,73	0,46	0,63	0,53	1	
Bruttoinlandsprodukt	0,43	0,65	0,54	0,67	0,21	0,46	0,43	0,34	0,17	1

Durchschnitt ermittelt werden. Der Kapazitätsauslastungsgrad im Verarbeitenden Gewerbe eignet sich zwar nur bedingt zur Bestimmung einer gesamtwirtschaftlichen Output-Lücke, im Gegensatz zu allen vorher betrachteten Schätzverfahren liegt hier jedoch eine direkt ermittelte (und nicht geschätzte) Information über den Verlauf der Output-Lücke im Beobachtungszeitraum vor. Die Schätzung der so berechneten Output-Lücke liefert dabei ausgeprägte konjunkturelle Tiefpunkte in den Jahren 1975, 1982 und 1993, sowie ausgeprägte konjunkturelle Hochpunkte in den Jahren 1979, 1990 und 2000. Diese Konjunkturwendepunkte stimmen nahezu (mit Einschränkungen für die betrachteten Zustandsraummodelle) mit den von den verschiedenen Schätzverfahren implizierten Wendepunkten überein.

Zusammenfassung

764. Die Berechnungen des Produktionspotentials für Deutschland für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 zeigen, abgesehen von den Ergebnissen der Zustandsraummodelle mit unbeobachtbaren Komponenten, dass spätestens seit Mitte der neunziger Jahre eine spürbare Abschwächung des Potentialwachstums in Deutschland stattgefunden hat, die in vergleichsweise niedrigen Wachstumsraten für das Jahr 2002 in einem Bereich von 1,0 vH bis 1,7 vH (mit einem Median von 1,5 vH) mündete. Zusätzlich sind die Schätzwerte der relativen Output-Lücke im Zeitraum der letzten zehn Jahre meistens negativ oder nur schwach positiv. Am aktuellen Rand liegen sie dabei in einem Bereich von – 0,6 vH bis – 1,6 vH (mit einem Median von – 0,95 vH). Aufgrund dieser Ergebnisse kann man von einem andauernd schwachen Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten und einer anhaltend geringen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Deutschland sprechen.

Die Schätzergebnisse für das univariate und multivariate Zustandsraummodell zeigen sowohl für die Wachstumsraten des Produktionspotentials als auch für die relative Output-Lücke einen anderen Verlauf als die Ergebnisse aller übrigen Schätzverfahren. Die geschätzten Potentialwachstumsraten schwanken mehr (für das univariate Modell) oder weniger (für das multivariate Modell) stark um einen Wert von etwa 2 vH, was nicht sonderlich plausibel ist. Bei der Schätzung der Output-Lücke passen insbesondere die positiven Werte Mitte der neunziger Jahre nicht ins Gesamtbild. Die Schätzergebnisse der Zustandsraummodelle mit unbeobachtbaren Komponenten sind insofern mit großer Vorsicht zu interpretieren, als die erhaltenen Schätzwerte sehr sensibel auf veränderte Startwerte reagieren.

Die Berechnungen der relativen Output-Lücke zeigen, dass deren Schätzung mit einer recht großen Unsicherheit behaftet ist. So weichen die verschiedenen Schätzwerte für die relative Output-Lücke teilweise um bis zu vier Prozentpunkte voneinander ab (bei Berücksichtigung der Zustandsraummodelle sind diese Abweichungen teilweise noch deutlich größer), und nicht selten ist keine sichere Aussage über das Vorzeichen der Output-Lücke möglich, was zu einer sehr vorsichtigen Interpretation der Schätzergebnisse mahnt. Diese Unsicherheitsmarge bei der Berechnung der Output-Lücke verdeutlicht aber auch die Problematik, sich auf ein einziges Schätzverfahren zu beschränken und nicht auch alternative Schätzverfahren zu betrachten.

Literatur

Baxter, M. und R. G. King (1999) *Measuring Business Cycles: Approximate Band-pass Filters for Economic Time Series*, Review of Economics and Statistics, 81, 573 – 593.

Christiano, L. J. und T. J. Fitzgerald (1999) *The Band Pass Filter*, Working Paper 7257, NBER.

De Brouwer, G. (1998) *Estimating Output Gaps,* Research Discussion Paper 9809, Reserve Bank of Australia.

Denis, C., K. Mc Morrow und W. Roeger (2002) *Production Function Approach to Calculating Potential Growth and Output Gaps. Estimates for the EU Member States and the US*, Economic Paper Number 176, European Commission, Brussels.

Deutsche Bundesbank (2003) *Zur Entwicklung des Produktionspotenzials in Deutschland*, Monatsbericht März 2003, 43 – 54.

Döpke, J. und O. Chagny (2001) *Measures of the Output Gap in the Euro-Zone: An Empirical Assessment of Selected Methods*, Mimeo, Kiel.

Dupasquier, C., Guay, A. und P. St.-Amant (1997) *A Comparison of Alternative Methodologies for Estimating Potential Output and the Output Gap*, Bank of Canada Working Paper, 97-5, Ottawa.

Gerlach, S. und F. Smets (1999) *Output Gaps and Monetary Policy in the EMU Area,* European Economic Review, 43, 801 – 812.

Greene, W. H. (2000) *Econometric Analysis*, New Jersey.

Hamilton, J. D. (1994) *Time Series Ana*lysis, Princeton.

Hodrick, R. und E. Prescott (1997) *Postwar US Business Cycles: an Empirical Investigation*, Journal of Money, Credit and Banking, 29, 1 – 16.

Pedersen, T. M. (2002) *Alternative Linear and Non-Linear Detrending Techniques: a Comparative Analysis Based on Euro-Zone Data*, Mimeo, Luxembourg.

Rotemberg, J. J. (1998) *A Method for Decomposing Time Series into Trend and Cycle Components*, Mimeo, Harvard.

Schlittgen, R. und H. J. Streitberg (1999) *Zeitreihenanalyse*, München.

Schumacher, C. (2002) *Alternative Schätzansätze für das Produktionspotenzial im Euroraum*, Baden-Baden.

Tödter, K.-H. und L. von Thadden (2000) *A Non-Parametric Framework for Potential Output in Germany*, Mimeo, Frankfurt am Main.

Watson, M. W. (1986) *Univariate Detrending Methods with Stochastic Trends,* Journal of Monetary Economics, 18, 49 – 75.

II. Tragfähigkeit der Finanzpolitik: Messkonzepte und Datenbasis

765. In dieser Analyse werden zunächst die Messkonzepte zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken erläutert, und anschließend wird die Datenbasis beschrieben, die den in den Ziffern 438 ff. präsentierten Berechnungen zugrunde liegt. Ausgangspunkt jeder Quantifizierung einer tragfähigen Finanzpolitik ist die intertemporale staatliche Budgetgleichung. Unterschieden wird dann zwischen dem von der OECD verwendeten Ansatz zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken und einem auf Generationenkonten basierenden Ansatz. Beide Ansätze führen zu gleichen Ergebnissen, wenn dieselben Zeiträume betrachtet werden. Dabei spricht vieles dafür, von sehr langen Zeiträumen auszugehen, wie das beim generationenspezifischen Ansatz der Fall ist. Bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken müssen die Grenzen von Tragfähigkeitsanalysen im Auge behalten werden. Auch liegen der im zweiten Teil dieser Analyse beschriebenen Datenbasis und der Konstruktion altersspezifischer Einnahme- und Ausgabenprofile teilweise kontroverse Annahmen zugrunde. Die Ergebnisse der Berechnungen von Tragfähigkeitslücken finden sich in den Ziffern 445 ff.

Messkonzepte: Aggregierte Tragfähigkeitsindikatoren

766. In diesem Abschnitt werden operationale, quantitative Indikatoren für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte entwickelt, die insbesondere auch die aus der demographischen Entwicklung resultierenden zukünftigen Belastungen erfassen. Explizite staatliche Schulden und implizite staatliche Verschuldung, etwa aufgrund umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme, müssen zu einer umfassenden Kennziffer zusammengefasst werden. Ein solcher Indikator ist aus der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung ableitbar.

Der OECD-Ansatz

767. Ausgangspunkt der Berechnungen von Tragfähigkeitslücken ist die periodische staatliche Budgetrestriktion unter Einschluss der Sozialversicherungen

$$FS_t = S_t - G_t - rB_t . \qquad (1)$$

Hier bezeichnen FS_t den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo, S_t die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, G_t die gesamten staatlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben, r den zur Vereinfachung als konstant angenommenen Zinssatz und B_t den zu Beginn der Periode t vorhandenen Schuldenstand. Reale und nominale Größen stimmen überein.

Im EG-Vertrag wird „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ über Referenzwerte für die Relation des Finanzierungssaldos beziehungsweise des Schuldenstands jeweils zum Bruttoinlandsprodukt bestimmt. Dividiert man Gleichung (1) durch das Bruttoinlandsprodukt Y_t und bezeichnet alle auf das Bruttoinlandsprodukt bezogenen Größen mit Kleinbuchstaben und (hochgestelltem) Index y, also etwa $b_t^y = B_t / Y_t$, erhält man unter Berücksichtigung der Definition für den gesamtstaatlichen Primärsaldo:

$$P_t = S_t - G_t \qquad (2)$$

die Beziehung

$$b_{t+1}^y \frac{Y_{t+1}}{Y_t} - b_t^y = -p_t^y + rb_t^y .$$

Wird auch die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts als konstant angenommen und mit n bezeichnet, lässt sich die letzte Gleichung wegen $Y_{t+1}/Y_t = 1+n$ schreiben als

$$b_{t+1}^y = -\frac{p_t^y}{1+n} + \frac{1+r}{1+n} b_t^y . \qquad (3)$$

Diese Gleichung beschreibt die Entwicklung der Schuldenstandsquote in Abhängigkeit der Primärsaldenquote für gegebene r und n.

Betrachtet man insgesamt T Jahre, beginnend mit dem Jahr 0 (beispielsweise 2002) und endend mit dem Jahr $T-1$ (beispielsweise 2050), erhält man die in Barwerten ausgedrückte intertemporale staatliche Budgetgleichung durch rekursives Eliminieren von $b_1^y, b_2^y, \ldots, b_{T-1}^y$ als

$$0 = b_0^y - b_T^y \left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T - \sum_{t=0}^{T-1} \frac{p_t^y}{1+n} \left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{t+1} . \qquad (4)$$

Gleichung (4) besagt, dass die Differenz zwischen den Anfangsschulden und dem Barwert des Schuldenstands zu Beginn der Periode T dem Barwert der Primärdefizite oder Primärüberschüsse entsprechen muss. Dies ist eine Bilanzgleichung, die immer erfüllt ist, keine Gleichgewichtsbedingung. Sie gilt ex post, nicht aber unbedingt auch ex ante.

Geht man realistischerweise[1] und langfristig theoretisch zwingend[2] von $r > n$ (dynamische Effizienz) und endlichen Werten für die Schuldenstandsquote der jeweiligen Periode T aus, wird (4) bei unendlichem Zeithorizont wegen

$$\lim_{T \to \infty} b_T^y \left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T = 0$$

zu

$$0 = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{p_t^y}{1+n} \left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{t+1} . \qquad (5)$$

[1] Siehe Abel, Mankiw, Summers und Zeckhauser (1989).
[2] Siehe insbesondere Homburg (1992).

Bei unendlich langem Zeithorizont muss ein barwertmäßiger Überschuss erzielt werden, der gerade dem Schuldenstand der Ausgangsperiode entspricht.

Im Folgenden wird angenommen, dass neben b_0^y auch *r* und *n* für die Finanzpolitik gegebene Größen darstellen.[3] Außerdem wird im Fall eines endlichen Zeithorizonts die Schuldenstandsquote b_T^y als Zielgröße interpretiert, etwa derart, dass sie am Ende der Periode $T-1$ einen bestimmten Wert $\bar{b}_T^y$ erreichen oder aber gegenüber dem Ausgangswert nicht steigen soll ($b_T^y \leq b_0^y$). Die Gleichungen (4) und (5) sind dann Bedingungsgleichungen für mögliche Zeitpfade der staatlichen Primärdefizite oder Primärüberschüsse mit fixierten Barwerten der Primärsalden. Einzelne Werte für p_t^y ergeben sich also endogen. Eine staatliche Ausgabenpolitik (g_t^y) und Steuerpolitik (s_t^y), die die Gleichungen (4) – für vorgegebenes $\bar{b}_T^y$ – oder (5) aus Ex-ante-Sicht erfüllen, bezeichnet man als tragfähige (oder synonym: nachhaltige) Finanzpolitik.

Illustrative Berechnungen

768. In dieser Textziffer sollen die tragfähigen Primärdefizit- oder Primärüberschussquoten in Abhängigkeit von vorgegebenen Werten für die Schuldenstandsquote b_T^y und für unterschiedliche Zeiträume *T* bei fixierten Werten für b_0^y, *r* und *n* berechnet werden. Dadurch lassen sich die relevanten Größenordnungen veranschaulichen. Zur Vereinfachung werden nur über die Zeit konstante Primärsaldensquoten betrachtet, das heißt $p_t^y = p^y$ für alle *t*. Die Gleichungen (4) und (5) vereinfachen sich dann erheblich und werden nach Auflösung nach p^y zu

$$p^y = -(r-n)\frac{\left[b_T^y\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T - b_0^y\right]}{\left[1-\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T\right]} \tag{4a}$$

$$p^y = (r-n)b_0^y. \tag{5a}$$

Die Schuldenstandsquote in der Ausgangssituation betrage $b_0^y = 0{,}6$; für Zinssatz und Wachstumsrate seien $r = 0{,}03$ und $n = 0{,}015$ angenommen. Als Zielvorgaben für die Schuldenstandsquote zu Beginn der Periode *T* werden alternativ $\bar{b}_T^y$ = {0; 0,3; 0,6; 1,2} betrachtet, die nach T = {10, 20, 50, 100, ∞} Perioden realisiert sein sollen. In der Tabelle 76 sind dann die für die jeweiligen Parameterkonstellationen tragfähigen, zeitkonstanten Primärüberschussquoten (+) oder Primärdefizitquoten (–) ausgewiesen.

Die Werte in dieser Tabelle lassen sich durch die folgenden Überlegungen erklären: b_0^y stellt den zu Beginn der Periode 0 vorhandenen Schuldenstand (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Y_0) dar. $b_T^y\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T$ entspricht dem Barwert des (ebenfalls auf Y_0 bezogenen) Schuldenstands, der nach *T* Perioden an die ab dann lebenden Generationen weitergegeben wird. Dann ist die Differenz $[b_0^y - b_T^y\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^T]$ der Betrag (in Relation zu Y_0), der innerhalb von *T* Perioden durch Bildung entsprechender Primärüberschüsse zu finanzieren ist. Ihre zeitliche Verteilung über die *T* Perioden erfolgt dabei so, dass die Primärüberschussquoten oder gegebenenfalls auch die Primärdefizitquoten im betrachteten Zeitintervall konstant bleiben.

Tabelle 76

Primärüberschuss- und -defizitquoten bei tragfähiger Finanzpolitik[1)]

$\bar{b}_T^y$ \ T	10	20	50	100	∞
0	+ 0,066	+ 0,035	+ 0,017	+ 0,012	+ 0,009
0,3	+ 0,037	+ 0,022	+ 0,013	+ 0,010	+ 0,009
0,6	+ 0,009	+ 0,009	+ 0,009	+ 0,009	+ 0,009
1,2	- 0,048	- 0,017	+ 0,001	+ 0,006	+ 0,009

1) Gerundete Angaben.

Fixiert man *T*, betrachtet die Tabelle also spaltenweise, wird ersichtlich, dass der Finanzierungsbedarf über die *T* Perioden umso geringer ist, je größer der Schuldenstand ist, der an die nachfolgenden Generationen ab Periode *T* übergeben wird. Bei $b_T^y > b_0^y$ können sich sogar Primärdefizite innerhalb bestimmter Zeiträume ergeben. Bei $T \rightarrow \infty$ ist der Barwert der an spätere Generationen übergebenen Staatsschuld vernachlässigbar; dem entspricht die Fiktion eines über einen unendlichen Zeitraum planenden dynastischen Haushalts, der den ererbten Schuldenstand vollständig durch Bildung von Primärüberschüssen finanziert. Dies gilt unabhängig vom konkreten Wert für b_∞^y, so dass in allen Fällen identische Primärüberschussquoten resultieren.

Bei zeilenmäßiger Betrachtung – also bei variablem *T*, aber fixem b_T^y – treten zwei gegenläufige Effekte auf. Einmal verringert sich mit zunehmendem *T* der Barwert des für *T* angestrebten Schuldenstands. Für sich genommen erhöht dies den Finanzierungsbedarf der bis *T* lebenden Generationen und die dazu zu bildenden Primärüberschüsse. Auf der anderen Seite verteilt sich der Finanzierungsbedarf auf mehr Perioden, was die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen garantierenden periodischen Budgetüberschüsse reduziert. Diese beiden Effekte heben sich gerade auf, wenn die Schuldenstandsquote der Ausgangsperiode unverändert bleiben soll. Eine nachhaltige Finanzpolitik erfordert dann eine von *T* unabhängige Primärüberschussquote in Höhe von $p_t^y = (r-n)b_0^y$. Ist der Zielwert b_T^y für die Schuldenstandsquote kleiner als ihr Ausgangswert b_0^y, überwiegt der zweite der obengenannten Effekte, und die

[3] Mögliche Rückwirkungen der Finanzpolitik auf *r* oder *n* (in endogenen Wachstumsmodellen) werden vernachlässigt.

Primärüberschussquoten nehmen mit zunehmendem T ab. Bei $b_T^y > b_0^y$ überwiegt der erste Effekt, und die nachhaltigen Primärüberschussquoten nehmen zu.

Tragfähigkeitslücken und implizite Staatsschuld

769. Die Begriffe „Tragfähigkeitslücke“ sowie „implizite Staatsschuld“ sollen hier nur für den formal einfacher zu analysierenden Fall $T \to \infty$ präzisiert werden. Gleichung (5) war die entsprechende Bedingungsgleichung für nachhaltige Primärüberschussquoten oder die zugrunde liegenden Zeitpfade für die staatliche Ausgaben- und Abgabenpolitik. Statt die p_t^y endogen so zu bestimmen, dass sie der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung (5) genügen, wird jetzt die aktuelle und durch gesetzliche Regelungen bestimmte Abgaben- und Ausgabenpolitik fortgeschrieben. Mit $\bar{p}_t^y = \bar{s}_t^y - \bar{g}_t^y$ werden die sich bei Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik ergebenden Primärüberschuss- oder Primärdefizitquoten bezeichnet. Dann ist keineswegs gesichert, dass der Zeitpfad $\bar{p}_t^y$ der fortgeschriebenen Primärüberschuss- oder Primärdefizitquoten auch der Bedingungsgleichung (5) genügt. Da diese Gleichung aber erfüllt sein muss, ist die Fortführung der aktuellen Politik auf Dauer gar nicht möglich, da ansonsten bei zu hohen Primärdefiziten die Schuldenstandsquote über alle Grenzen steigen würde. In solchen Fällen ergibt sich ein unabweisbarer finanzpolitischer Korrekturbedarf, der die Einhaltung der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung erzwingt. Dieser Korrekturbedarf wird als Tragfähigkeitslücke bezeichnet, wenn – bei unendlichem Zeithorizont – der Barwert der aufgrund der aktuellen Rechtslage prognostizierten Primärüberschüsse oder Primärdefizite (jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt) kleiner ist als die aktuelle Schuldenstandsquote. Die Schließung einer Tragfähigkeitslücke gewährleistet dann also die Erfüllung der Gleichung (5). Formelmäßig gilt, mit TL_0^y als der auf Y_0 bezogenen Tragfähigkeitslücke,

$$TL_0^y = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\bar{p}_t^y}{1+n} \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^{t+1}. \qquad (6)$$

Im Extremfall kann die Schließung oder Reduzierung einer Tragfähigkeitslücke auch dadurch erfolgen, dass die Erfüllung der staatlichen Zins- und Tilgungsverpflichtungen der Staatsschulden eingestellt wird. In der Regel wird die einen unabweisbaren finanzpolitischen Handlungsbedarf indizierende Tragfähigkeitslücke allerdings durch Korrekturen bei den staatlichen Ausgaben (ohne Zinsausgaben) und Einnahmen geschlossen. Bezeichnet man die bei den Abgaben ansetzenden Korrekturfaktoren mit β_t^s und die bei den Ausgaben ansetzenden mit β_t^g, sind die Korrekturmaßnahmen so zu wählen, dass die korrigierten Einnahme- und Ausgabenpläne die intertemporale staatliche Budgetgleichung erfüllen:

$$0 = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\beta_t^s \bar{s}_t^y - \beta_t^g \bar{g}_t^y}{(1+n)} \left(\frac{1+n}{1+r} \right)^{t+1}. \qquad (7)$$

Dabei sind die Staatsausgaben in der Regel zu kürzen $(\beta_t^g < 1)$ und/oder die Abgaben heraufzusetzen $(\beta_t^s > 1)$. Man beachte, dass höhere Abgaben oder niedrigere Ausgaben in diesem Ansatz gleichwertige Instrumente zur Schließung einer Nachhaltigkeitslücke sind. Dies liegt daran, dass die unterschiedlichen Auswirkungen, die Steuererhöhungen gegenüber Ausgabenkürzungen hervorrufen, hier vernachlässigt werden: Die Zeitpfade für Bruttoinlandsprodukt und Zinssatz sind exogen vorgegeben. Dies stellt natürlich einen nicht unerheblichen Nachteil dar (Ziffer 446). Unter Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlfahrtseffekten spricht vieles dafür, die Schließung oder Reduzierung einer Tragfähigkeitslücke nicht über die Erhöhung von Abgabensätzen vorzunehmen.

Offensichtlich gibt es unendlich viele Möglichkeiten, durch Wahl der Korrekturfaktoren β_t^g und β_t^s eine nachhaltige Finanzpolitik sicherzustellen. Welcher Zeitpfad für die Korrekturmaßnahmen gewählt wird, hängt von intragenerativen und intergenerativen Verteilungsurteilen ab. Um den Konsolidierungsbedarf möglichst allgemein zu verdeutlichen, werden bei den Berechnungen von Tragfähigkeitslücken zur Vereinfachung nur zeitkonstante Korrekturfaktoren $\beta_t^g = \beta^g$ und $\beta_t^s = \beta^s$ für alle t betrachtet. Dann gibt $(1 - \beta^g) \cdot 100$ den Prozentsatz an, um den die Ausgabenquote einheitlich in allen Perioden $t = 0, \ldots, T$ reduziert werden müsste, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten, und $(\beta^s - 1) \cdot 100$ den Prozentsatz, um den die Abgaben zu erhöhen wären.

In der Gleichung (6) steht der Summenausdruck (einschließlich Vorzeichen) für den Barwert der Differenz von gegenwärtigen und zukünftigen staatlichen Ausgaben (ohne Zinsausgaben) und Einnahmen bei Fortführung der aktuellen Politik. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen nach Barwerten, entspricht dieser Ausdruck einer impliziten Staatsschuld. Die Tragfähigkeitslücke setzt sich dann aus der aktuellen, expliziten Schuldenstandsquote und einer impliziten Schuldenstandsquote zusammen. Typisches Beispiel für eine implizite Staatsschuld sind die zukünftigen Verpflichtungen, die aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen resultieren. Eine Tragfähigkeitslücke kann allerdings auch dann auftreten, wenn der Barwert der staatlichen Einnahmen größer ist als der der Ausgaben, was einem impliziten staatlichen Vermögen entspricht. Bei $TL_0^y > 0$ reicht diese implizite Vermögensbildung allerdings nicht aus, um den existierenden Schuldenstand abzudecken.

Zwischen expliziter und impliziter Staatsschuld existiert ein wesentlicher Unterschied. Die explizite Staatsschuld entspricht bei unendlicher Laufzeit der Staatsschuldtitel dem Barwert aller zukünftigen Zinsausgaben. Diese Zinsausgaben sind vertraglich fixiert; es handelt sich um verbriefte Forderungen der Zeichner von Staatsanleihen. Die impliziten Staatsschulden stellen hingegen unverbriefte Ansprüche dar; ihre Höhe kann einseitig durch gesetzgeberische Maßnahmen beeinflusst werden. Nur so ist der Übergang zu einer tragfähigen Finanzpolitik

möglich. Insofern ist der Begriff „implizite Staatsschuld“ mit angemessener Zurückhaltung zu interpretieren.

Die bisherigen Ausführungen entsprechen den von Blanchard et al. (1990) oder Blanchard (1993) entwickelten Nachhaltigkeitsindikatoren, die auch von der OECD (1998) und anderen Autoren, etwa Franco und Munzi (1997) übernommen wurden. Die von diesen Autoren betrachteten Zeiträume belaufen sich dabei, anders als hier angenommen, auf fünf Jahre oder 30 bis 50 Jahre. Fünf Jahre entsprechen dem Zeithorizont der mittelfristigen Finanzplanung; 30 bis 50 Jahre werden üblicherweise bei längerfristigen Berechnungen etwa zur Rentenversicherung oder zu Pensionsverpflichtungen zugrunde gelegt. Die Europäische Kommission (2003) geht demgegenüber bei ihren Berechnungen zur Tragfähigkeitslücke wie hier unterstellt von einem unendlichen Zeitraum aus.

Generationenspezifische Betrachtungsweise[4)]

770. Die demographische Entwicklung, ein entscheidender Auslöser der Debatte über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, kommt in dem bislang beschriebenen Ansatz nur indirekt zum Ausdruck, etwa in Form von Annahmen über die zukünftige Entwicklung bestimmter altersspezifischer staatlicher Ausgaben oder in den unterstellten Wachstumsraten. In den folgenden Textziffern wird die bisherige Darstellung um eine generationenspezifische Betrachtungsweise ergänzt.

Es bezeichne N_t die Bevölkerungszahl in einer Periode t. Diese wird jetzt in Jahreskohorten aufgeteilt. Die maximale Lebensdauer eines Individuums betrage A Jahre, wobei in den späteren Berechnungen von $A = 100$ ausgegangen wird. Mit $a = 0, 1, \ldots, A$ gibt N_t^{t-a} dann die Anzahl der in Periode t lebenden Personen des Geburtsjahrgangs $(t - a)$ an. Dabei steht a für die Zahl der Jahre, um die das Geburtsjahr zurückliegt. Es gilt dann

$$N_t = \sum_{a=0}^{A} N_t^{t-a} .$$

Hochgestellte Indizes stehen für die Generation, tiefgestellte Indizes für die betrachtete Periode.

Alle in einer Periode $(t - a)$ geborenen Personen bezeichnet man als Generation $(t - a)$. In jeder Periode t leben also bis zu 100 unterschiedliche Generationen. Die staatlichen Ausgaben und Einnahmen werden nun, sofern möglich, den in einer Periode t lebenden Generationen zugerechnet. G_t^{t-a} (S_t^{t-a}) sind dann die staatlichen Ausgaben (Abgaben), die auf die in Periode t lebenden Mitglieder der Generation $(t - a)$ entfallen. Wiederum gilt

$$G_t = \sum_{a=0}^{A} G_t^{t-a}; \quad S_t = \sum_{a=0}^{A} S_t^{t-a} ,$$

wobei zur Vereinfachung angenommen wurde, dass sich auch tatsächlich sämtliche Ausgaben und Abgaben eines Jahres den jeweiligen Alterskohorten zurechnen lassen. Ansonsten ist zwischen zurechenbaren und nicht zurechenbaren staatlichen Ausgaben und Einnahmen zu unterscheiden. Im Detail verursacht dies erhebliche Abgrenzungsprobleme, auf die in den Textziffern 775 ff. eingegangen wird. Hier geht es zunächst um konzeptionelle Überlegungen.

Zur Illustration wird in der folgenden formalen Darstellung der Lebenszyklus jeder Generation in nur zwei Phasen unterteilt. In jeder Periode t leben dann nur zwei Generationen, eine „junge“ (in der Periode t geborene) und eine „alte“ (in der Vorperiode $t - 1$ geborene) Generation. Dies vereinfacht die Darstellung erheblich.

Die zurechenbaren staatlichen Ausgaben der Periode t, G_t, werden dann aufgeteilt in Ausgaben G_t^{t-1}, die auf die in dieser Periode lebenden „alten“ Mitglieder der Generation $t - 1$ entfallen, und Ausgaben G_t^t, die auf die in dieser Periode lebende „junge“ Generation entfallen, also

$$G_t = G_t^{t-1} + G_t^t .$$

Analog gilt für die Abgabenseite

$$S_t = S_t^{t-1} + S_t^t .$$

Staatliche Ausgaben und Einnahmen werden jetzt nicht mehr, wie im OECD-Ansatz, auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen, sondern auf die Zahl der in einer Periode lebenden Alterskohorten, denen sie zugerechnet werden können. Also geben etwa $\left(G_t^t / N^t\right)$ und $\left(G_t^{t-1} / N^{t-1}\right)$ die Pro-Kopf-Ausgaben der Periode t an, jeweils bezogen auf die in dieser Periode lebende Mitgliederzahl der Generationen t und $t - 1$.[5)] Pro-Kopf-Größen werden im Folgenden mit Kleinbuchstaben bezeichnet. Also gilt

$$g_t^t = \frac{G_t^t}{N^t}; \qquad g_t^{t-1} = \frac{G_t^{t-1}}{N^{t-1}};$$

und analog

$$s_t^t = \frac{S_t^t}{N^t}; \qquad s_t^{t-1} = \frac{S_t^{t-1}}{N^{t-1}} .$$

---

4) Siehe dazu etwa Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (1991, 1994), Raffelhüschen (1999), Kotlikoff (2002).

5) Ebenfalls zur Vereinfachung wird hier $N_t^t = N_{t+1}^t$ unterstellt, das heißt, die Mitglieder jeder Generation t sterben erst am Ende der Periode $t + 1$.

Als Generationenkonto (GK^t) wird nun der Barwert der Netto-Abgabenbelastung einer Generation t bezeichnet, bestehend aus dem Barwert der Steuerbelastung abzüglich des Barwerts der zurechenbaren staatlichen Ausgaben. In Pro-Kopf-Form gilt demnach

$$gk^t = \frac{GK^t}{N^t} = s_t^t - g_t^t + \frac{s_{t+1}^t - g_{t+1}^t}{1+r}.$$

Für ein Mitglied der in der Ausgangsperiode 0 lebenden älteren Generation lautet das vollständige Generationenkonto eigentlich

$$gk^{-1} = s_{-1}^{-1} - g_{-1}^{-1} + \frac{s_0^{-1} - g_0^{-1}}{1+r}.$$

Da aber in der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung keine vor der Ausgangsperiode liegenden Zahlungsströme erfasst werden, kann für die Generation $t-1$ nur das unvollständige Generationenkonto

$$gk_0^{-1} = \frac{s_0^{-1} - g_0^{-1}}{1+r}$$

berücksichtigt werden. Natürlich ist ein Vergleich von unvollständigen mit vollständigen Generationenkonten wenig sinnvoll.

Durch einfache Umformungen lassen sich jetzt die Gleichungen (4) und (5) in eine generationenspezifische Darstellung unter Verwendung von Generationenkonten umformen. Dies soll hier nur für die Gleichung (5) illustriert werden, weil die daraus resultierende Gleichung in verallgemeinerter Form den späteren Berechnungen zugrunde liegt.

Bei den folgenden Umformungen werden die folgenden Beziehungen verwendet:

(i) $$\frac{N^{t+1} - N^t}{N^t} = m \qquad \text{für alle } t;$$

unterstellt wird also – hier wiederum ausschließlich zu Vereinfachungszwecken – eine konstante Zuwachsrate der Bevölkerung, wobei $m < 0$ zulässig ist.

(ii) $$y_t = \frac{Y_t}{N^t} = \frac{Y_0(1+n)^t}{N_0(1+m)^t} = y_0\left(\frac{1+n}{1+m}\right)^t;$$

wobei y_t das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen angibt und $\frac{1+n}{1+m}$ die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität bezeichnet.

(iii) $$p_t^y = s_t^y - g_t^y = \frac{S_t}{Y_t} - \frac{G_t}{Y_t} = \frac{S_t^t}{Y_t} - \frac{G_t^t}{Y_t} + \frac{S_t^{t-1}}{Y_t} - \frac{G_t^{t-1}}{Y_t}$$

$$= \frac{s_t^t}{y_t} - \frac{g_t^t}{y_t} + \frac{s_t^{t-1}}{y_t}\cdot\frac{1}{1+m} - \frac{g_t^{t-1}}{y_t}\cdot\frac{1}{1+m}$$

$$= \frac{1}{y_0}\left(s_t^t - g_t^t + \frac{s_t^{t-1}}{1+m} - \frac{g_t^{t-1}}{1+m}\right)\left(\frac{1+m}{1+n}\right)^t,$$

wobei beim Übergang von der ersten zur zweiten Zeile mit N erweitert wurde.

Gleichung (5) wird dann wie folgt umgeformt:

$$b_0^y = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{p_t^y}{1+n}\left(\frac{1+n}{1+r}\right)^{t+1} = \sum_{t=0}^{\infty} p_t^y \frac{(1+n)^t}{(1+r)^{t+1}}$$

$$= \frac{1}{y_0}\sum_{t=0}^{\infty}\left(s_t^t - g_t^t + \frac{s_t^{t-1}}{1+m} - \frac{g_t^{t-1}}{1+m}\right)\frac{(1+m)^t}{(1+r)^{t+1}}$$

$$= \frac{1}{y_0}\left\{\underbrace{\left[\frac{s_0^{-1}}{1+m} - \frac{g_0^{-1}}{1+m}\right]\frac{1}{1+r}}_{gk_0^{-1}(1+m)^{-1}} + \sum_{t=0}^{\infty}\underbrace{\left[s_t^t - g_t^t + \frac{s_{t+1}^t - g_{t+1}^t}{(1+r)(1+m)}\right]}_{gk^t(1+m)^{-1}}\left(\frac{1+m}{1+r}\right)^t\right\}$$

$$= [(1+m)y_0]^{-1}\left\{gk_0^{-1} + \sum_{t=0}^{\infty} gk^t\left(\frac{1+m}{1+r}\right)^t\right\}. \qquad (8)$$

Ein Vergleich von (5) und (8) zeigt, dass bei der Ermittlung der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung alternativ, aber äquivalent Primärüberschussquoten oder Generationenkonten verwendet werden können.

Ganz analog verläuft dann auch die Ermittlung von möglichen Nachhaltigkeitslücken. So lassen sich die aus der Fortschreibung der aktuellen Finanzpolitik resultierenden Generationenkonten gk_0^{-1} und $\overline{gk}^t$ ermitteln. Eine Nachhaltigkeitslücke existiert in diesem Fall dann, wenn gilt:

$$TL_0^y = b_0^y - [(1+m)y_0]^{-1}\left\{gk_0^{-1} + \sum_{t=0}^{\infty}\overline{gk}^t\left(\frac{1+m}{1+r}\right)^t\right\} > 0. \qquad (9)$$

Wie zuvor muss eine Nachhaltigkeitslücke durch Anpassungen des Zeitpfads von staatlichen Ausgaben oder Einnahmen geschlossen werden.

Was in dieser Textziffer für einen unendlichen Zeithorizont gezeigt wurde, lässt sich mutatis mutandis auch auf endliche Zeiträume übertragen. Das ist aber verzichtbar, da in der empirischen Anwendung so große Zeiträume betrachtet werden ($T = 250$), dass sie eine akzeptable Approximation für $T \to \infty$ darstellen.

Konzeptionelle Kritikpunkte

771. Die absehbare demographische Entwicklung stellt die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen.

Dies gilt insbesondere für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Zur Quantifizierung der langfristigen Effekte der Finanzpolitik und zur Beurteilung ihrer Durchführbarkeit wurde in der Literatur das Konzept der Tragfähigkeit entwickelt. Es präzisiert den in Artikel 121 EG-Vertrag verwendeten Begriff einer „auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand“. Eine Tragfähigkeitslücke vermittelt dann eine quantitative Vorstellung über den erforderlichen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. Dazu wurden zwei in der Literatur verwendete Messkonzepte beschrieben: der OECD-Ansatz und der generationenspezifische Ansatz. Die ausführliche analytische Darstellung hat gezeigt, dass beide Ansätze bei identischem – endlichen oder unendlichen – Zeithorizont und unter sonst vergleichbaren Annahmen zu denselben Ergebnissen im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommen; beide Ansätze sind in dieser Hinsicht also grundsätzlich äquivalent.

Tatsächlich ist der generationenspezifische Ansatz aber informativer und dem OECD-Ansatz insofern überlegen, als Letzterer eine aggregierte Version des Ersteren darstellt. Tragfähigkeitslücken sind zu großen Teilen auf die absehbare demographische Entwicklung zurückzuführen. Gerade die altersspezifische Zurechnung zukünftiger staatlicher Ausgaben und Einnahmen verdeutlicht den finanz- oder sozialpolitischen Handlungsbedarf. Die im OECD-Ansatz regelmäßig verwendeten aggregierten jährlichen Ausgaben- und Einnahmeströme überdecken demgegenüber ihre Demographieabhängigkeit.

Zu Gunsten des OECD-Ansatzes wird in der Literatur gelegentlich auf die in den vorliegenden empirischen Studien regelmäßig unterstellten kürzeren Zeiträume von zwischen 30 und 50 Jahren verwiesen[6], während die in generationenspezifischen Tragfähigkeitsanalysen sehr viel längeren Zeithorizonte von bis zu 250 Jahren kritisch betrachtet werden. Ein Zeitraum von „etwa dreißig bis vierzig Jahren“ wird als „realistischer und politiknäher“ eingestuft, wohingegen ein Zeithorizont von 200 oder mehr Jahren „an das menschliche Vorstellungsvermögen ungewöhnliche Ansprüche“ stelle.[7] Einmal abgesehen davon, dass kürzere Zeiträume bei einer Generationenbetrachtung schon konzeptionell wenig Sinn machen – allein drei Generationen (Großeltern, Eltern, Kinder) decken rund 150 Jahre ab –, spricht unter methodischen Gesichtspunkten vieles für die Berechnung von Tragfähigkeitslücken unter der Annahme eines unendlichen Zeithorizonts. Wie Gleichung (4) verdeutlicht, müssen bei Betrachtung endlicher Zeiträume einigermaßen willkürliche Annahmen über die am Ende des Betrachtungszeitraums verbleibende Staatsverschuldung getroffen werden, die an die in der ferneren Zukunft lebenden Generationen weitergegeben werden soll. Wie Tabelle 76 illustriert, ist ein zeitkonstanter tragfähiger beziehungsweise nicht tragfähiger Primärsaldo sowohl von Annahmen über den betrachteten Zeitraum als auch vom angestrebten Schuldenstand abhängig. Bei internationalen Tragfähigkeitsvergleichen ist die Vorgabe einheitlicher Schuldenstandsquoten am Ende des Betrachtungszeitraums aber kaum begründbar, wenn die Schuldenstandsquoten in der Ausgangssituation völlig unterschiedlich sind. Auch der in einem Protokoll zum EG-Vertrag genannte Referenzwert von 60 vH für die Schuldenstandsquote stellt nur eine Obergrenze dar, der überdies bislang keine große Bedeutung beigemessen wurde. Bei Zugrundelegung eines unendlichen Zeithorizonts hängt die Höhe der Tragfähigkeitslücke hingegen ausschließlich von der aktuellen Schuldenstandsquote, von der aktuellen Finanzpolitik und dem Zins-Wachstums-Differential ab. Auf diese Weise wird ein sinnvoller internationaler Vergleich möglich. Einem solchen Vorgehen liegt dann zwar die Annahme zugrunde, dass die aktuelle Politik auf unendliche Zeit fortgesetzt wird; bei richtiger Interpretation ist diese Annahme aber weniger problematisch, als sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Sie stellt keine Prognose der zu erwartenden Finanzpolitik dar, sondern dient lediglich als kontrafaktische und einheitliche Messlatte zur Ermittlung des unabweisbaren finanzpolitischen Handlungsbedarfs.

772. Der Ausweis von Tragfähigkeitslücken und ihrer Veränderung im Rahmen einer regelmäßigen Berichterstattung liefert wertvolle Informationen für die Beurteilung und Ausgestaltung einer langfristig konzipierten Finanzpolitik. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte allerdings stets auch die begrenzte Aussagekraft von Tragfähigkeitsindikatoren im Blick behalten werden.

Der zentrale Einwand lautet sicherlich, dass Preisreaktionen und Verhaltensanpassungen der privaten Wirtschaftssubjekte in Tragfähigkeitsanalysen regelmäßig unberücksichtigt bleiben. Eine unmittelbare Konsequenz ist der schon zuvor erwähnte Sachverhalt, dass es dann gleichgültig ist, ob eine Tragfähigkeitslücke über die Anhebung von Steuern oder die Reduzierung staatlicher Ausgaben geschlossen wird. Tatsächlich besteht diese Äquivalenz natürlich nicht; vielmehr spricht alles dafür, erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen über Ausgabenkürzungen oder den Abbau von Steuervergünstigungen durchzuführen. Demgegenüber ist die Erhöhung von Steuer- und Abgabensätzen unter Wohlfahrts- und Wachstumsaspekten skeptisch zu beurteilen, weil mit ihnen überproportional wachsende Effizienzverluste einhergehen (JG 2002 Ziffer 379). Bei der Interpretation von Tragfähigkeitslücken und Maßnahmen zu ihrer Reduzierung ist also Vorsicht angebracht. Sie indizieren zwar einen unabweisbaren finanzpolitischen Handlungsbedarf; aus ihnen lassen sich aber keine ökonomisch begründeten Empfehlungen über die zur Schließung dieser Lücken angebrachten einnahme- oder ausgabenpolitischen Maßnahmen ableiten. Dazu wäre die Einbettung des generationenspezifischen Ansatzes in ein numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell mit überlappenden Generationen erforderlich. Der Nachteil dieser Modellansätze besteht nun wiederum darin, dass sie in-

[6] Siehe etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) oder Kitterer (2002).

[7] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).

stitutionelle Details gegenwärtig nicht in der Tiefe und Detailliertheit erfassen können wie Tragfähigkeitsanalysen. Insofern besteht ein klarer Konflikt zwischen der Abbildung institutioneller Details auf der einen Seite und der Berücksichtigung von Preisanpassungen und Verhaltensreaktionen auf der anderen Seite.

773. Bei der Ermittlung von Tragfähigkeitslücken ist eine Reihe weiterer Einschränkungen zu beachten, die hier nur kurz problematisiert werden können.[8)]

– Die Wahl des Ausgangsjahres hat einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Höhe der Tragfähigkeitslücke, da das staatliche Budget dieser Periode Ausgangspunkt für die Fortschreibung staatlicher Einnahmen und Ausgaben ist. Der Primärsaldo des Basisjahres wird aber durch konjunkturelle und andere temporäre Effekte (etwa UMTS-Lizenzerlöse) verzerrt. Diesem Problem kann allerdings durch die Eliminierung von Einmaleffekten und die Zugrundelegung konjunkturbereinigter öffentlicher Haushalte Rechnung getragen werden.[9)]

– Von nicht minder großer Bedeutung für die Ergebnisse von Tragfähigkeitsanalysen sind Annahmen über den Diskontierungsfaktor beziehungsweise das Zins-Wachstums-Differential. Hier können über Sensitivitätsanalysen plausible Ober- und Untergrenzen für Tragfähigkeitslücken ermittelt werden. Im Übrigen kommt es weniger auf die absolute Höhe der Tragfähigkeitslücke an als auf ihre durch Politikmaßnahmen hervorgerufene Veränderung. Entscheidend ist also, ob und in welchem (relativen) Ausmaß sich eine Tragfähigkeitslücke als Folge einer finanz- oder sozialpolitischen Reform verändert. Die Richtung der Veränderung sowie, in abgeschwächter Form, das relative Ausmaß der Veränderung sind aber vom Zins-Wachstums-Differential unabhängig.

– Schließlich sind auch bei der Fortschreibung staatlicher Einnahmen und Ausgaben in die ferne Zukunft bestimmte Annahmen erforderlich, die im nächsten Abschnitt im Einzelnen erläutert werden.

774. Von der bislang erwähnten Kritik an den Konzepten zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken zu unterscheiden ist die spezielle Kritik an dem in Ansätzen der Generationenbilanzierung gebräuchlichen Verfahren, die Tragfähigkeitslücke ausschließlich den zukünftigen Generationen zuzurechnen. Dies ist in der einschlägigen Literatur[10)] zum Teil vehement kritisiert worden. Diese Kritik ist allerdings dann nicht weiter relevant, wenn Generationenkonten – wie hier – lediglich zur Ermittlung von Tragfähigkeitslücken verwendet werden.

8) Siehe etwa Havemann (1994), Buiter (1995), Diamond (1996), Fehr und Kotlikoff (1997), Raffelhüschen und Risa (1997), Feist und Raffelhüschen (2000), Börstinghaus und Hirte (2001).

9) Siehe etwa Deutsche Bundesbank (2001) oder ausführlicher Manzke (2002).

10) Siehe exemplarisch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).

Datengrundlage und empirische Vorgehensweise

775. Die Berechnungen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte basieren vornehmlich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Grundlage für die Generationenbilanzen des Basisjahres 2002 bilden die jeweiligen Konten der Einnahmen und Ausgaben des Staates, also der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) einschließlich der Sozialversicherungen. Für die empirische Umsetzung ist neben den Basisdaten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowohl eine Bevölkerungsprojektion als auch eine Zuordnung der einzelnen Aggregatspositionen zu verschiedenen Bevölkerungsgruppen nach altersspezifischen Profilen erforderlich. Daher findet für die Einnahmen sowie für die Ausgaben des Staates eine Zurechnung der jeweiligen Größen anhand alters- und geschlechtsspezifischer Ausgaben- und Einnahmeprofile statt, die aus verschiedenen statistischen Mikrodaten gewonnen werden. Zudem werden einige Ausgabenkategorien mit Hilfe finanzstatistischer Daten stärker nach einer funktionalen Abgrenzung differenziert, als es allein mit Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen möglich ist. Darüber hinaus sind für die unterschiedliche Behandlung der ost- und westdeutschen Bevölkerung weitere Berechnungen unter Zuhilfenahme finanzstatistischer Daten notwendig, da innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht in der notwendigen Tiefe zwischen alten und neuen Bundesländern unterschieden wird. Die daraus resultierenden Ost-West-Verteilungsschlüssel werden bei der Ermittlung der Generationenbilanzen dazu verwendet, die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen prozentual der Bevölkerung in den alten Bundesländern und derjenigen in den neuen Bundesländern zuzuweisen.

776. Die demographischen Annahmen beruhen auf den Ergebnissen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2002 bis 2050 (Variante 5). In dieser Variante wird eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,4 bei linearer Ost-West Angleichung bis zum Jahr 2005 unterstellt, die Lebenserwartung der Männer (Frauen) steigt von 75,1 (81,1) im Jahr 2001 auf 81,1 (86,6) im Jahr 2050. Hinsichtlich der Nettozuwanderung wird davon ausgegangen, dass zwischen den Jahren 2002 und 2050 jährlich 200 000 Ausländer nach Deutschland übersiedeln. Der Wanderungsüberschuss der deutschen Staatsbürger hingegen sinkt schrittweise ab und erreicht im Jahr 2040 das Nullniveau. Ab diesem Zeitpunkt bleibt der projizierte Wanderungssaldo bis zum Jahr 2050 konstant. In der vorliegenden Analyse wird angenommen, dass den Zuwanderern die Integration vollständig gelingt, das heißt, für sie werden die gleichen altersspezifischen Zahlungsprofile unterstellt wie für die westdeutsche Bevölkerung.

Insgesamt werden 30 unterschiedliche Querschnittsprofile verwendet, von denen einige gesondert für Ost- und Westdeutschland vorliegen. Insbesondere sind dies die Profile für die Lohn- und Einkommensteuer, die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die

Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Daten für die Ermittlung der Profile stammen im Wesentlichen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998. Da diese vom Statistischen Bundesamt lediglich alle fünf Jahre durchgeführt wird, liegt eine Zeitverzögerung hinsichtlich der Entstehung und der Verwendung der Daten vor. Aus diesem Grund und da die EVS nicht für alle notwendigen Einnahme- und Ausgabenkategorien hinreichend Informationen liefert, werden zusätzlich auch aus anderen Quellen Daten zur Ermittlung von Querschnittsprofilen herangezogen.

Generell gilt, dass für die Berechnung der jeweiligen Profile die erhobene Fallzahl eines jeden Jahrgangs und seine Zahlungen auf seine Kohortenstärke hochgerechnet werden müssen. Durch Division mit der Bevölkerung des jeweiligen Jahrgangs werden anschließend altersspezifische Pro-Kopf-Größen bestimmt, welche im Querschnitt das gewünschte Zahlungsprofil bilden. Aufgrund von teilweise nicht hinreichend hohen Fallzahlen mussten die Profile partiell durch Schätzungen beziehungsweise Annahmen ergänzt werden. Dies gilt insbesondere für die ältere Bevölkerung, da beispielsweise Daten für über 90-Jährige lückenhaft sind. Hier sind entsprechende Annahmen für die Bestimmung der relativen finanzpolitischen Position dieser Bevölkerungsgruppen erforderlich. Um statistische Ausreißer zu eliminieren, werden die Profile unter Verwendung eines gleitenden Fünf-Jahres-Durchschnitts geglättet. In Fällen, in denen keine hinreichend hohen Fallzahlen für einzelne Geburtsjahrgänge vorliegen, wird das Datenmaterial stärker gruppiert, so dass der Stichprobenfehler minimiert wird. Für die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland finden insgesamt 31 verschiedene Ost-West-Verteilungsschlüssel Anwendung. Die Berechnung dieser Schlüssel erfolgt im Wesentlichen auf der Basis der Ergebnisse, die in der „Arbeits- und Sozialstatistik (Hauptergebnisse 2001)“ sowie verschiedenen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes enthalten sind.

777. Geleistete Vermögenseinkommen des Staates bleiben in der Berechnung der Generationenbilanz unberücksichtigt, denn der Barwert aller künftig zu leistenden Vermögenseinkommen entspricht exakt der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung. Da für die Berechnung der Tragfähigkeitslücke die explizite Staatsverschuldung bereits einbezogen ist, müssen die Zinsen auf die gegenwärtige Staatsschuld aus dem staatlichen Budget herausgerechnet werden. Grundlage zur Ermittlung der Tragfähigkeitslücke ist demnach das um die geleisteten Vermögenseinkommen bereinigte staatliche Konto, das mit dem primären Finanzierungssaldo abschließt. Demgegenüber sind die empfangenen Vermögenseinkommen im staatlichen Konto voll zu berücksichtigen, da sie Zinszahlungen auf das staatliche Vermögen repräsentieren.

Nicht einbezogen werden die Zusatzversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes, da diese seit Anwendung des ESVG 95 nicht mehr dem Staatssektor zugerechnet werden. Dies ist insofern nicht unproblematisch, als das System seit Anfang dieses Jahres nur fiktiv von einem umlagefinanzierten auf ein kapitalgedecktes Verfahren umgestellt worden ist.

778. Für die Berechnungen werden die Staatskonten für das Basisjahr 2002 sowie die Schätzung des Staatskontos für das Jahr 2003 verwendet. Allerdings lassen sich nicht alle Posten der Budgets altersspezifisch zurechnen. Vielmehr gibt es Aggregate, welche die gesamte Bevölkerung und alle Altersstufen gleichmäßig belasten beziehungsweise von denen alle gleichermaßen Nutzen ziehen. Diese Positionen werden mit einem einheitlichen Querschnittsprofil verteilt. Analog zur einheitlichen Pro-Kopf-Zurechnung bei den nicht altersspezifisch vorliegenden Querschnittsprofilen werden diese Positionen auch bei der Ost-West-Aufteilung gemäß der Bevölkerung im neuen und alten Bundesgebiet aufgeteilt. Eine Ausnahme bildet lediglich die Position Sonstige Bauinvestitionen, für die aufgrund der höheren Bautätigkeit in Ostdeutschland ein spezifischer Ost-West-Verteilungsschlüssel ermittelt wird.

779. Bei den altersspezifisch zurechenbaren Positionen gehen auf der Ausgabenseite zunächst die Arbeitnehmerentgelte, die der Staat an seine Bediensteten in den Bereichen schulische Bildung und Universitäten zahlt, in das Staatskonto ein. Diese werden dafür – mit Hilfe von Daten der Finanzstatistik in funktionaler Abgrenzung – von den gesamten Arbeitnehmerentgelten separiert. Zur Bestimmung des Profils für den Bereich der schulischen Bildung werden die Schülerzahlen aus den „Grund- und Strukturdaten 2001“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung herangezogen. Das zu den Arbeitnehmerentgelten im Bereich Universitäten gehörende Querschnittsprofil wird hingegen aus Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gewonnen. Für beide Bildungsbereiche liegen spezifische Ost-West-Verteilungsschlüssel vor, welche auf Grundlage des Bundesfinanzberichts der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung berechnet werden.

780. Den größten Ausgabenblock des Staates bilden die geleisteten Transfers. Sie setzen sich im Wesentlichen aus den monetären Sozialleistungen und den sozialen Sachleistungen zusammen. Im Rahmen der monetären Sozialleistungen werden auch intrastaatliche Transfers gesondert aufgeschlüsselt. Dies gilt insbesondere für die Zahlungen der Rentenversicherungsträger an die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung. Hier wird nach Maßgabe der Arbeits- und Sozialstatistik ein entsprechender Verteilungsschlüssel generiert, so dass die entsprechenden Finanzströme der einzelnen Sozialversicherungszweige abgebildet sind. Gleiches gilt für die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung an die anderen gesetzlichen Sozialversicherungen. Diese zusätzliche Aufteilung erlaubt eine genauere altersspezifische Zuordnung der intrastaatlichen Zahlungsströme.

781. Die monetären Sozialleistungen des Staates umfassen sowohl die Leistungen der Gebietskörperschaften als auch die der Sozialversicherungen. Zu der ersten Gruppe gehören unter anderem Posten wie das gesetzliche Kinder- und Erziehungsgeld, die Beamtenpensionen sowie die Geldleistungen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe. Für alle im Budget gesondert ausgewiesenen Ausgaben der Gebietskörperschaften liegen – mit Ausnahme der übrigen Leistungen in den neuen Bundesländern sowie der sonstigen monetären Sozialleistungen, die mit einem einheitlichen Zahlungsprofil verteilt werden – jeweils eigene aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berechnete Querschnittsprofile sowie aus der Arbeits- und Sozialstatistik gewonnene Ost-West-Verteilungsschlüssel vor. Die Ost-West-Aufteilung der übrigen monetären Sozialleistungen erfolgt nach dem Bevölkerungsanteil in den neuen und alten Bundesländern. Die Position übrige Leistungen in den neuen Bundesländern wird hingegen zu 100 vH den Bürgern dieser Länder zugerechnet. Zur zweiten Gruppe gehören die Leistungen der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung sowie sonstige monetäre Sozialleistungen. Für die Arbeitslosenversicherung ist wiederum auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ein Profil ermittelt worden, wohingegen zur Berechnung des Rentenleistungsprofils die jeweils für das Basisjahr aktuelle Statistik des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger, für die monetären Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung Daten des Risikostrukturausgleichs 2000 sowie für die Pflegeversicherung Daten des Verbands der privaten Krankenversicherung aus dem Jahr 2000 herangezogen werden. Letzteres impliziert die Annahme, dass für die Versicherten der Sozialen Pflegeversicherung dieselben Zahlungsströme gelten wie für Versicherte in der privaten Pflegeversicherung. Dabei liegen jeweils gesonderte Profile für Ost- und Westdeutschland bei den Leistungen der Kranken- und Rentenversicherung vor. Bei der Ost-West-Aufteilung der Aggregate Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung sind entsprechende Schlüssel auf Basis der Arbeits- und Sozialstatistik bestimmt worden. Die sonstigen monetären Sozialleistungen, die größtenteils aus den Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung bestehen, werden nach der Bevölkerung den neuen und alten Bundesländern und alterspezifisch gleichmäßig den über 18-Jährigen zugerechnet.

782. Die sozialen Sachleistungen umfassen insbesondere die Sachleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung, für die, wie schon bei den monetären Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung, jeweils altersspezifische Zahlungsprofile für Ost- und Westdeutschland aus Daten des Risikostrukturausgleichs aus dem Jahr 2000 berechnet und entsprechend einer Prognose hinsichtlich der medizintechnisch bedingten Kostendynamik fortgeschrieben werden. Dabei wird die Position übrige soziale Sachleistungen weiter differenziert, da hier neben Rehabilitationsmaßnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung auch Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (zum Beispiel Zahnersatz) enthalten sind. Die Position Unterbringung in Heimen wird der Pflegeversicherung zugerechnet. Die Sachleistungen der Gebietskörperschaften enthält die Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen sowie übrige soziale Sachleistungen. Für beide Positionen wird das Sozialhilfeprofil verwendet. Die Ost-West-Aufteilung aller sozialen Sachleistungen erfolgt analog zu der Aufteilung der monetären Sozialleistungen.

Für die sonstigen Transfers an die Postunterstützungskassen wird das Zahlungsprofil der Beamtenpensionen unterstellt. Die Position Vermögenstransfers umfasst unter anderem Wohnungsbauprämien und Eigenheimzulagen, weswegen sie altersspezifisch gleichmäßig über die erwerbstätige Bevölkerung verteilt wird. Die gesamten Vermögenstransfers verteilen sich annähernd nach der Bevölkerung auf Ost- und Westdeutschland. Für die altersspezifisch zurechenbaren Bruttoinvestitionen im schulischen und universitären Bildungsbereich werden die gleichen Zahlungsprofile und Ost-West-Verteilungsschlüssel unterstellt wie bei den entsprechenden Arbeitnehmerentgelten.

783. Die altersspezifisch zurechenbaren Einnahmen des Staates setzen sich innerhalb der Oberkategorie Empfangene Transfers aus Steuern, Sozialbeiträgen und Vermögenstransfers zusammen. Die Ost-West-Aufteilung der direkten Steuern erfolgt mit Ausnahme des Zinsabschlags und der sonstigen direkten Steuern über Schlüssel, die aus dem kassenmäßigen Steueraufkommen abgeleitet sind. Die sonstigen direkten Steuern werden mit Hilfe des Schlüssels für die veranlagte Einkommensteuer aufgeteilt. Aufgrund von Inzidenzüberlegungen wird der Zinsabschlag nicht nach einem spezifischen Ost-West-Schlüssel, sondern über die Bevölkerung verteilt. Der Zinsabschlag wird hauptsächlich in den alten Bundesländern kassenwirksam. Entsprechend würde sich aus den finanzstatistischen Daten ein Ost-West-Verteilungsschlüssel von etwa 2,4 vH zu 97,6 vH ergeben. Da es aber für die Generationenbilanz nicht von Bedeutung ist, wo die Steuer bezahlt wird, sondern wem sie zuzurechnen ist, hierzu allerdings keine verlässlichen Daten vorliegen, scheint eine Approximation gemäß der Bevölkerungsanteile gerechtfertigt. Für die direkten Steuern liegen in der Regel entsprechende altersspezifische Querschnittsprofile auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vor. Ausnahmen bilden die Profile für die Lohn- und Einkommensteuern, welche aufgrund steuerrechtlicher Änderungen aus einem Mikrosimulationsmodell gewonnen werden. Diese Profile liegen für das Basisjahr 2002 sowie für Ost- und Westdeutschland gesondert vor, um die Wirkungen der Steuerreform korrekt zu erfassen.

Das Aufkommen aus nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie dem Zinsabschlag wird annahmegemäß zu 75 vH den Einkommensteuern und zu 25 vH den Kapitalsteuern zugerechnet und mit den entsprechenden Profilen verteilt. Die sonstigen direkten Steuern werden gleichmäßig den über 18-Jährigen zugerechnet. Auch die altersspezifischen Zahlungsprofile der indirekten Steuern werden auf Grundlage der Einkommens- und

Verbrauchsstichprobe ermittelt. Allerdings können die Profile für die indirekten Steuern im Gegensatz zu den anderen Zahlungsprofilen nicht direkt, sondern nur indirekt über die Angaben in den für die einzelnen Steuerarten relevanten Ausgabenkategorien der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berechnet werden. Einzelne Querschnittsprofile liegen für die Umsatz-, Strom-, Mineralöl- und die Versicherungssteuer sowie für die Grundsteuern vor. Für die sonstigen Verbrauchsteuern wird das Umsatzsteuerprofil unterstellt, die Gewerbesteuer wird mit dem Kapitalsteuerprofil zugerechnet und die Tabaksteuer analog zu den sonstigen direkten Steuern gleichmäßig auf die über 18-Jährigen verteilt. Die Ost-West-Aufteilung der indirekten Steuern erfolgt anhand des kassenmäßigen Aufkommens dieser Steuern. Ausnahmen bilden dabei die Tabak-, Versicherungs- und die sonstigen Verbrauchsteuern, für die der Umsatzsteuerschlüssel Anwendung findet.

784. Unter den Sozialbeiträgen bilden die Sozialbeiträge der privaten Haushalte zu den Sozialversicherungen den größten Anteil, wobei sowohl bei der Profilzuweisung als auch bei der Zuordnung der geeigneten Ost-West-Verteilungsschlüssel wiederum den Transfers zwischen den Sozialversicherungszweigen Rechnung getragen wird. Dabei werden die bereits auf der Ausgabenseite der Staatskonten gebuchten Beiträge der Arbeitslosenhilfe und der Arbeitslosenversicherung zur Gesetzlichen Rentenversicherung, Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung als deren Einnahmen gegengerechnet. Entsprechend werden auch der Ost-West-Verteilungsschlüssel sowie das Zahlungsprofil des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfeleistungen angewendet. Ebenso werden die Beiträge der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung als deren Einnahmen gegengerechnet und mit dem entsprechenden Ost-West-Verteilungsschlüssel und Querschnittsprofil der Rentenleistungen verteilt. Um zusätzlich noch die Beitragszahlung der Rentenversicherten approximativ zu erfassen, werden die „Arbeitgeberanteile“ der Gesetzlichen Rentenversicherung verdoppelt. Die restlichen Einnahmen der Sozialversicherungen entsprechen den Beitragszahlungen der Erwerbstätigen. Mit Ausnahme der Pflegeversicherungsbeiträge, die analog zu den Krankenversicherungsbeiträgen verteilt werden, werden jeweils ein spezifisches aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe abgeleitetes Profil und ein entsprechender Ost-West-Verteilungsschlüssel aus der Arbeits- und Sozialstatistik berechnet. Da die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nur die gesamten Beitragszahler zur Gesetzlichen Krankenversicherung erfasst, müssen zur Generierung des Krankenversicherungsbeitragsprofils der Erwerbstätigen die entsprechenden Gesamtbeiträge um die Beiträge der Rentner und der Arbeitslosen bereinigt werden. Unter die sonstigen Sozialbeiträge fallen hauptsächlich die Beiträge der Unternehmen zur gesetzlichen Unfallversicherung. Diese werden daher mit einem für alle Beitragszahler identischen altersspezifischen Querschnittsprofil verteilt. Für die Ost-West-Zurechnung der sonstigen Sozialbeiträge wird der Schlüssel der Krankenversicherungsbeiträge herangezogen.

Einen wesentlichen Budgetposten des Staates machen auch die unterstellten Sozialbeiträge von privaten Haushalten aus. Hierbei handelt es sich um die zu bilanziellen Zwecken in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterstellten Beiträge der Beamten zur Alterssicherung. Für diese Beiträge wird ein altersspezifisches Querschnittsprofil gemäß den Beitragszahlungen der Erwerbstätigen zu den Rentenkassen unterstellt. Die Ost-West-Aufteilung erfolgt gemäß der Anzahl der Beamten in Ost- und Westdeutschland. Auch für die unterstellten Sozialbeiträge von der übrigen Welt wird das Rentenbeitragsprofil verwendet. Als Ost-West-Verteilungsschlüssel dient die Bevölkerung.

785. Die altersspezifisch zurechenbaren Einnahmen in der Budgetposition Vermögenstransfers werden nach der Bevölkerung auf Ost- und Westdeutschland aufgeteilt. Für die Vermögenstransfers von Kapitalgesellschaften wird die Inzidenzannahme getroffen, dass diese von deren Anteilseignern geleistet werden, hier findet deshalb das Kapitalsteuerprofil Verwendung. Das Profil für die Vermögenstransfers der privaten Haushalte sieht eine uniforme Verteilung auf alle über 18-Jährigen vor.

786. Grundlage der Ergebnisse des Status-quo-Szenarios des Basisjahres 2002 bildet das Staatskonto (Tabelle 33, Seite 168). Für den Status quo ist dabei die Gesetzeslage beziehungsweise der gesetzgeberische Wille der Regierung im Basisjahr maßgeblich, das heißt, alle budgetären Auswirkungen von bereits beschlossenen Maßnahmen sind zu berücksichtigen. Für den Status quo ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

- Zum einen muss auf der Einnahmeseite die Einführung der letzten Stufe der ökologischen Steuerreform zum 1. Januar 2003 bei der Fortschreibung der skalierten Profile der Strom- und der Mineralölsteuer berücksichtigt werden. Die Stufen umfassen auf Basis der aktuellen bis zum Jahr 2007 vorliegenden mittelfristigen Schätzungen des „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ die Erhöhungen der Mineralölsteuer und der Stromsteuer. Ebenfalls einnahmewirksam wird die Erhöhung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung auf 19,5 vH ab dem Jahr 2003 gebucht. Die Beitragseinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung werden also ausgehend von dem Niveau des Jahres 2003 in die Zukunft projiziert.
- Zum anderen ist auf der Ausgabenseite berücksichtigt, dass die Zahlungen des Staates an die Kriegsopfer langfristig auslaufen werden. Daher wird die Kriegsopferversorgung nur bis zum Jahr 2020 einbezogen. Diese Ausgabenposition wird daher annahmegemäß vom Wert des Jahres 2002 über die nächsten 18 Jahre linear vermindert.

787. Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 sowie das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 und die relevanten Regelungen des Steuerbereinigungsgesetzes

1999 werden in der Status-quo-Analyse eingearbeitet. Im Mittelpunkt der Steuerreform 2000 standen Steuererleichterungen für Haushalte und Unternehmen. Alle kassenwirksamen Veränderungen in der Besteuerung der privaten Haushalte werden in der Berechnung des Status quo berücksichtigt. Dafür werden die aus einem Mikrosimulationsmodell abgeleiteten Ergebnisse genutzt und die steuerreforminduzierten Veränderungen der altersspezifischen Steuerzahlungen aller inländischen Personen auf die skalierten Basisjahrprofile angepasst.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Generationenbilanzen des Basisjahres 2002 hat auch die Umsetzung der Rentenreform. Im Einzelnen sind dies die Wirkungen des Altersvermögensgesetzes und des Altersvermögensergänzungsgesetzes. Alle Auswirkungen dieser Rentenreform sind in der Berechnung des Status quo dadurch erfasst, dass die von der Reform betroffenen altersspezifischen Zahlungsprofile entsprechend angepasst werden. Auf der Ausgabenseite sinken die Rentenleistungsprofile gemäß den gesetzlichen Vorgaben. Auf der Einnahmeseite sind die steuerlich wirksamen Komponenten der Rentenreform, also die Abzugsfähigkeit der Vorsorgeaufwendungen von der Einkommensteuer und die nachgelagerte Besteuerung dieser privaten Renten, zu berücksichtigen. Dafür werden die altersspezifischen Steuerlastprofile durch verhaltensspezifische Skalierungsparameter angepasst, die aus einem Mikrosimulationsmodell stammen und die Implikationen des Altersvermögensgesetzes bis zum Jahr 2040 erfassen.

Weiterhin wird bei allen Szenarien davon ausgegangen, dass die ostdeutsche Bevölkerung bis zum Jahr 2040 die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der westdeutschen Bevölkerung vollständig erreicht. Dies reflektiert den Aufholprozess Ostdeutschlands an das Niveau Westdeutschlands.

Zusammenfassung

788. Das vom Sachverständigenrat verwendete Konzept zur Ermittlung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik beruht auf einer breit gefächerten Datenbasis. Rund 70 vH der gesamten Ausgaben und etwa 92 vH der Einnahmen des Staates werden altersspezifisch den jeweiligen Generationen zugeordnet. Hierdurch lässt sich die implizite Staatsschuld sehr genau beziffern. Für Deutschland ergibt sich im Jahr 2002 eine erhebliche Tragfähigkeitslücke, die die Schuldenstandsquote um ein Mehrfaches übersteigt. Unter Zugrundelegung einer jährlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 vH und eines Marktzinses von 3 % beläuft sich die Tragfähigkeitslücke für das Basisjahr 2002 auf etwa 330 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Berücksichtigt man, dass die explizite Staatsverschuldung im Jahr 2002 bei 60,8 vH gelegen hat, so verbleiben implizite, nicht verbriefte Staatsschulden in Höhe von etwa 270 vH. Diese resultieren im Wesentlichen aus den Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme einschließlich der Pensionsansprüche und der nicht durch Ausgabenkürzungen gedeckten Einnahmeausfälle der in den letzten Jahren implementierten Steuerreformen. Zum Schließen der Tragfähigkeitslücke sind entweder eine deutliche Senkung der staatliche Ausgaben oder aber eine massive Erhöhung der Abgaben erforderlich. Angesichts der bereits sehr hohen Abgabenquote in Deutschland sollte die Politik jedoch den Weg der Ausgabensenkung bevorzugen, damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auch für die künftigen Generationen sichergestellt ist.

Literatur

Abel, A. B., N. G. Mankiw, L. H. Summers und R. J. Zeckhauser (1989) *Assessing Dynamic Effciency: Theory and Evidence*, Review of Economic Studies, 56, 1 – 20.

Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991) *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in: Bradford, D. (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, 5, 55 – 110.

Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J.Kotlikoff (1994) *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, Journal of Economic Perspectives, 8, 73 – 94.

Blanchard, O. (1993) *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.): The Political Economy of Government Debt, 307 – 325.

Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und N. Sartor (1990) *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*, OECD Economic Studies, 15, 7 – 36.

Börstinghaus, V. und G. Hirte (2001) *Generational Accounting versus Computable General Equilibrium*, Finanzarchiv, 58, 227 – 243.

Buiter, W. (1997) *Generational Accounts, Aggregate Saving and Intergenerational Distribution*, Economica, 64, 605 – 626.

Deutsche Bundesbank (2001) *Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung*, Monatsbericht Dezember 2001, 29 – 44.

Diamond, P. (1996) *Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment*, National Tax Journal, 49, 597 – 607.

Europäische Kommission (2003) *Public Finances in EMU 2003*, Brüssel.

Fehr, H. und L. J. Kotlikoff (1997) *Generational Accounting in General Equilibrium*, Finanzarchiv, 53, 1 – 27.

Feist, K. und B. Raffelhüschen (2000) *Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung*, Wirtschaftsdienst, 80, 440 – 447.

Franco, D. und T. Munzi (1997) *Ageing and Fiscal Policies in the European Union*, European Economy, Reports and Studies, 4, 239 – 388.

Haveman, R. (1994) *Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?* Journal of Economic Perspectives, 8, 95 – 111.

Homburg, S. (1992) *Efficient Economic Growth*, Berlin.

Kitterer, W. (2002) *Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik*, Wirtschaftsdienst, 82, 67 – 73.

Kotlikoff, L. J. (2002) *Generational Policy*, in: Auerbach, A. J. und M. Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, 4, 1873 – 1932.

Manzke, B. (2002) *Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung*, Diskussionspapier 10/02 der Deutschen Bundesbank.

OECD (1998) *Economic Outlook*, Dezember 1998, 64, 148 – 157.

Raffelhüschen, B. (1999) *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, European Economy, Reports and Studies, 6: Generational Accounting in Europe, 17 – 28.

Raffelhüschen, B. (2002) *Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik*, Wirtschaftsdienst, 82, 73 – 76.

Raffelhüschen, B. und A. Risa (1997) *Generational Accounting and Intergenerational Welfare*, Public Choice, 93, 149 – 163.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, BMF-Schriftenreihe Heft 71.

III. Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion

789. Die Europäische Währungsunion hat die Bedingungen, unter denen die nationale Finanzpolitik operiert, in bedeutsamer Weise verändert. Zum einen entfällt mit der einheitlichen Geldpolitik der Zins als ein Instrument der nationalen Stabilisierungspolitik, so dass die Finanzpolitik an relativer Wichtigkeit gewonnen hat. Zum anderen wird die mittelfristige bis langfristige Ausrichtung der Finanzpolitik insoweit stärker zu einer Angelegenheit des supranationalen Interesses, als eine solide Struktur der öffentlichen Haushalte eine notwendige Bedingung für den dauerhaften Erfolg der gemeinsamen Währung darstellt. Letzteres ist nicht nur im engeren Sinn einer Konfliktvermeidung zwischen nationalen Finanzpolitiken und vergemeinschafteter Geldpolitik zu sehen, sondern auch weiter gefasst als Ausdruck der Erkenntnis, dass die Finanzpolitik die langfristigen Wachstumsperspektiven im gemeinsamen Währungsgebiet maßgeblich beeinflusst.

Die gegenwärtige Diskussion um die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit dem diese Ziele auf europäischer Ebene realisiert werden sollen, hat ihre Ursachen nicht in einer mangelnden Übereinstimmung in dem langfristigen Ziel einer Sicherung der Tragfähigkeit der nationalen Finanzpolitiken. Die Schwierigkeiten in der Anwendung des Pakts bestehen vielmehr darin, dass durch ihn ebenfalls Bedingungen an die kurzfristige Budgetpolitik formuliert werden, die unter Umständen mit anderen kurzfristigen finanzpolitischen Zielen, hier vor allem der Konjunkturstabilisierung, in Konflikt geraten können. Dieses mögliche Spannungsverhältnis wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der hartnäckigen konjunkturellen Schwächephase der vergangenen Jahre in der öffentlichen Diskussion verstärkt als tatsächliches Problem des Pakts wahrgenommen. Die in diesem Zusammenhang geübte Kritik geht einher mit einer Revitalisierung der diskretionären Finanzpolitik insbesondere in den großen Ländern des Euro-Raums, darüber hinaus aber auch in den Vereinigten Staaten und – bereits seit geraumer Zeit – in Japan.

790. Vor diesem Hintergrund werden nach einer kurzen deskriptiven Analyse der Entwicklung schuldenrelevanter Indikatoren in den Ländern des Euro-Raums seit Mitte der neunziger Jahre detailliert kurzfristige Aspekte der Finanzpolitik untersucht. In einem ersten Schritt wird die Reaktion der öffentlichen Haushalte auf konjunkturelle Schwankungen im Zeitablauf näher beleuchtet. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die mit dem Maastricht-Vertrag verbundenen institutionellen Veränderungen in den betroffenen Ländern zu einer Einschränkung der konjunkturellen Reagibilität der nationalen Haushalte geführt haben. Dies ließe sich als ein Hinweis auf eine verringerte Glättungskapazität der automatischen Stabilisatoren interpretieren. Des Weiteren interessiert aber auch, ob seit Beginn der neunziger Jahre eine Veränderung in den diskretionären finanzpolitischen Reaktionsmustern beobachtet werden kann. Diese Frage wird anhand der Auswirkungen konjunktureller Schwankungen auf die konjunkturbereinigten Budgets untersucht. Beide Probleme sind nicht unabhängig voneinander zu sehen, weil sie die Interaktion derselben Variablen betreffen, werden hier jedoch – der Literatur folgend – separat diskutiert.

Die beiden vorgenannten Fragestellungen stellen die Reaktion der Finanzpolitik auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Die umgekehrte Fragestellung nach den Effekten der Finanzpolitik auf die Konjunktur ist jedoch ebenfalls bedeutsam. Deshalb werden die Ergebnisse aktueller empirischer Studien zu den Wirkungen einer diskretionären Finanzpolitik diskutiert. Im Anschluss daran wird die Frage der nicht-keynesianischen Effekte der Finanzpolitik anhand einer Analyse der Konsolidierungserfahrungen in den Ländern der Europäischen Währungsunion untersucht.

Neben diesen kurzfristigen Wirkungen der Finanzpolitik auf die Konjunktur sind auch ihre langfristigen Wirkungen von Interesse. In einem abschließenden Abschnitt wird daher der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Finanzpolitik empirisch untersucht.

791. Für die empirischen Analysen dienen Daten der Europäischen Kommission über die Länder der Europäischen Währungsunion als Grundlage.[1] Der maximale Betrachtungszeitraum umfasst die Jahre 1970 bis 2002; verwendet werden Jahresdaten, da für die Konten der öffentlichen Haushalte keine detaillierten unterjährigen Angaben veröffentlicht werden. Angaben zu den Output-Lücken werden von der Europäischen Kommission über zwei Verfahren berechnet, eine HP-Filtermethode sowie einen Produktionsfunktionsansatz (Europäische Kommission, 2002). Hier werden lediglich die auf der Produktionsfunktionsmethode basierenden Output-Lücken verwendet. Die konjunkturbereinigten Budgetpositionen sind über die entsprechenden Elastizitäten ermittelt, wobei Letztere von der OECD berechnet wurden (van den Noord, 2000).[2]

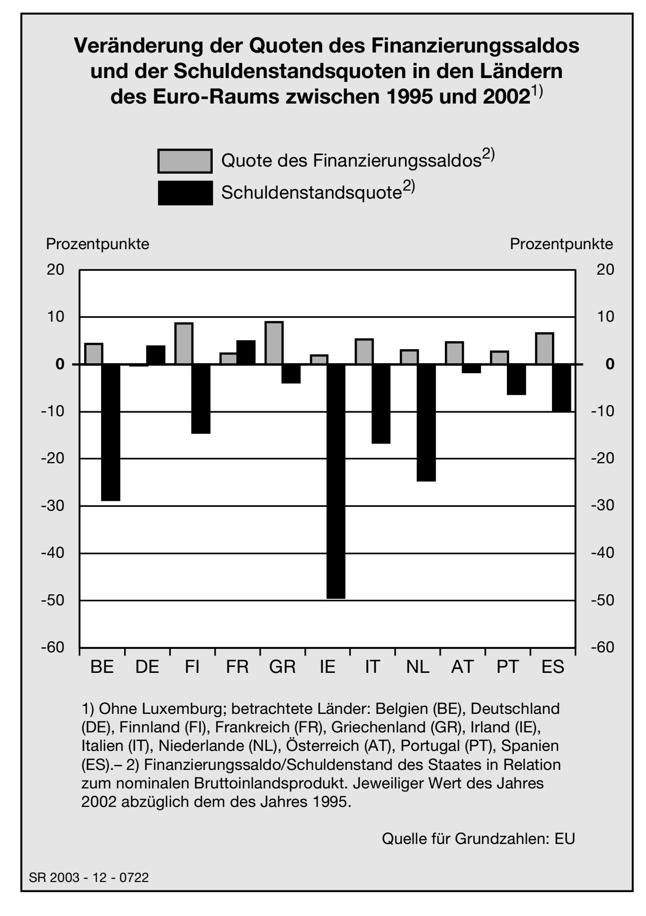
Die Entwicklung schuldenrelevanter Indikatoren in der Europäischen Währungsunion

792. Einer ganzen Reihe von Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU) ist es seit Mitte der neunziger Jahre gelungen, ihre Defizitquoten und Schuldenstandsquoten merklich zurückzuführen (Schaubild 77, Seite 438). Diese

[1] Verwendet werden Angaben der AMECO-Datenbank sowie Daten aus den Staatskonten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (General Government Data). Beide Quellen sind unter http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm zugänglich. Den Untersuchungen liegen die Daten zum Zeitpunkt der Frühjahrsschätzung der Europäischen Kommission zugrunde. Luxemburg wird in den vorliegenden Analysen aufgrund seiner Besonderheiten und der damit einhergehenden geringen Vergleichbarkeit zu den übrigen Ländern des Euro-Raums nicht berücksichtigt.

[2] Die Europäische Kommission selbst verwendet bei der Berechnung der konjunkturbereinigten Defizite ebenfalls die OECD-Elastizitäten (Europäische Kommission, 2002). Sie veröffentlicht jedoch keine Angaben zu zyklisch bereinigten Teilkomponenten des Budgets, mit Ausnahme der Gesamteinnahmen und der Gesamtausgaben.

Schaubild 77



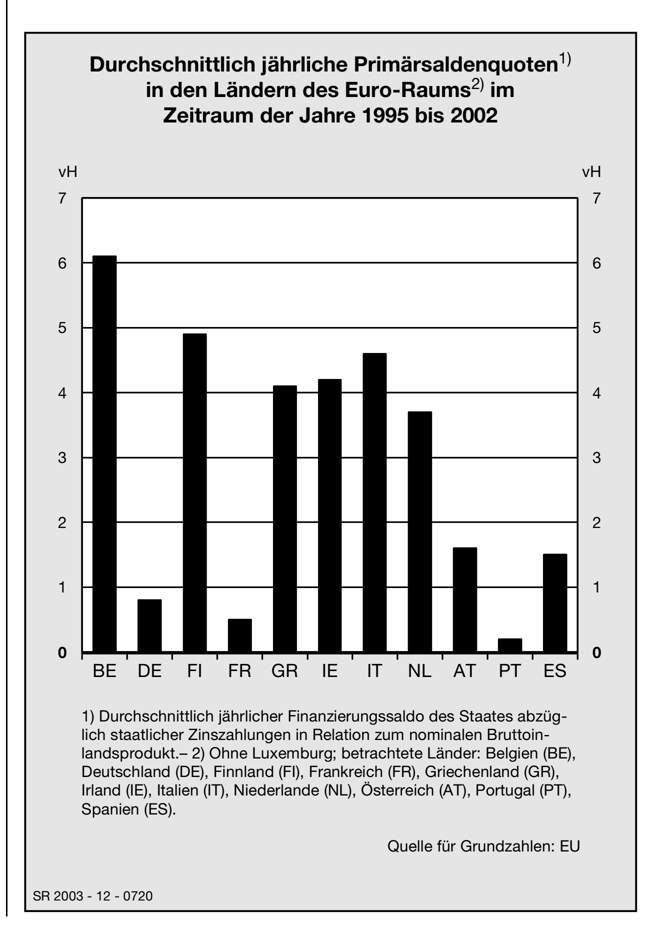
Bilanz gilt ungeachtet des konjunkturell bedingten Anstiegs der Defizite, das heißt eines Rückgangs der Finanzierungssalden, in den vergangenen beiden Jahren. Die deutliche Verringerung der Schuldenstandsquoten erreichten die betreffenden Länder durch hohe Primärsalden (Kasten 17). Diese beliefen sich im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2002 in Belgien beispielsweise auf über 6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; Griechenland, Irland, Italien und Finnland erreichten immerhin noch Werte über 4 vH. In erheblichem Kontrast zu dieser Ländergruppe stehen Deutschland, Frankreich und Portugal mit Primärüberschüssen von weniger als 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im mehrjährigen Durchschnitt (Schaubild 78). Zwar haben diese drei Länder auch eine geringere Schuldenstandsquote als Belgien, Italien und Griechenland, was aus Nachhaltigkeitsüberlegungen mit Blick auf die erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen auch geringere Werte der die Schuldenstandsquote stabilisierenden Primärüberschüsse impliziert. Allerdings ist die Schuldenstandsquote in den beiden größten EWU-Ländern seit dem Jahr 1995 angestiegen, während sie auch in den Ländern, die im Jahr 1995 ein vergleichbares Ausgangsniveau des Verschuldungsgrads aufwiesen, ausnahmslos gesunken ist.

793. Die Veränderung der Schuldenstandsquote wird neben einem diskretionären Konsolidierungsimpuls über den Primärsaldo auch beeinflusst durch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse, den konjunkturellen Effekt auf die beobachtbare Dynamik der Schuldenstandsquote zu isolieren. Ausgangspunkt hierfür ist die Bewegungsgleichung für die Schuldenstandsquote b^y_{t+1} am Ende der Periode *t*. Diese verändert sich in Abhängigkeit von der Primärsaldenquote p^y_t, dem durchschnittlichen Zinssatz auf die Staatsschulden r_t sowie der Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts n_t:

$$b^y_{t+1} = \frac{1+r_t}{1+n_t} b^y_t - \frac{p^y_t}{1+n_t}. \qquad (1)$$

Zusätzlich zu diesen Faktoren wird die Veränderung der Schuldenstandsquote von weiteren Anpassungen der Schuldenstände beeinflusst (Stock-Flow Adjustments). Da die von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Quoten in der Maastricht-Definition die Schuldenstände zu Nominalwerten erfassen, enthalten die Bestandsgrößenanpassungen nicht die Veränderungen der Kurswerte der umlaufenden Schuldtitel in heimischer Währung. Berücksichtigt werden allerdings Wechselkurseffekte bei nicht in Euro denominierten Schulden sowie die auf

Schaubild 78



Kasten 17

Verschiedene Konzepte zur Darstellung der öffentlichen Haushaltsposition

Zur Darstellung der öffentlichen Budgetposition bieten sich – je nach Untersuchungsgegenstand – unterschiedliche Abgrenzungen an.

– Der **Finanzierungssaldo** gibt die Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) und öffentlichen Ausgaben an, wobei die Ausgaben auch die Zinszahlungen auf die ausstehenden Staatsschulden einschließen. Diese Größe gibt somit ein umfassendes Bild der Lage der öffentlichen Finanzen unter Einschluss aller Effekte.

– Der **Primärsaldo** ist die Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) und öffentlichen Ausgaben abzüglich der Zinszahlungen auf die ausstehenden Staatsschulden. Die Heranziehung dieser Größe bietet sich zur Beurteilung der aktuellen Finanzpolitik an, da sie die aus der Vergangenheit resultierenden Zinszahlungen vernachlässigt. Ihre Veränderung über die Zeit stellt das Wirken automatischer Stabilisatoren sowie die Effekte sonstiger finanzpolitischer Maßnahmen dar.

– Vom **(konjunktur)bereinigten Finanzierungssaldo oder (konjunktur)bereinigten Primärsaldo** spricht man, wenn konjunkturelle Effekte – also im Wesentlichen die Wirkungen automatischer Stabilisatoren – herausgerechnet sind. Die bereinigten Größen geben somit das Ergebnis der nicht konjunkturell bedingten Finanzpolitik wieder. Dabei dient insbesondere der konjunkturbereinigte Primärsaldo zum einen der Beantwortung der Frage, ob in einem bestimmten Zeitraum finanzpolitische Konsolidierungsanstrengungen unternommen wurden. Zum anderen kann die Veränderung dieser Größe aber auch einen Anhaltspunkt für den Einsatz diskretionärer expansiver Finanzpolitik geben.

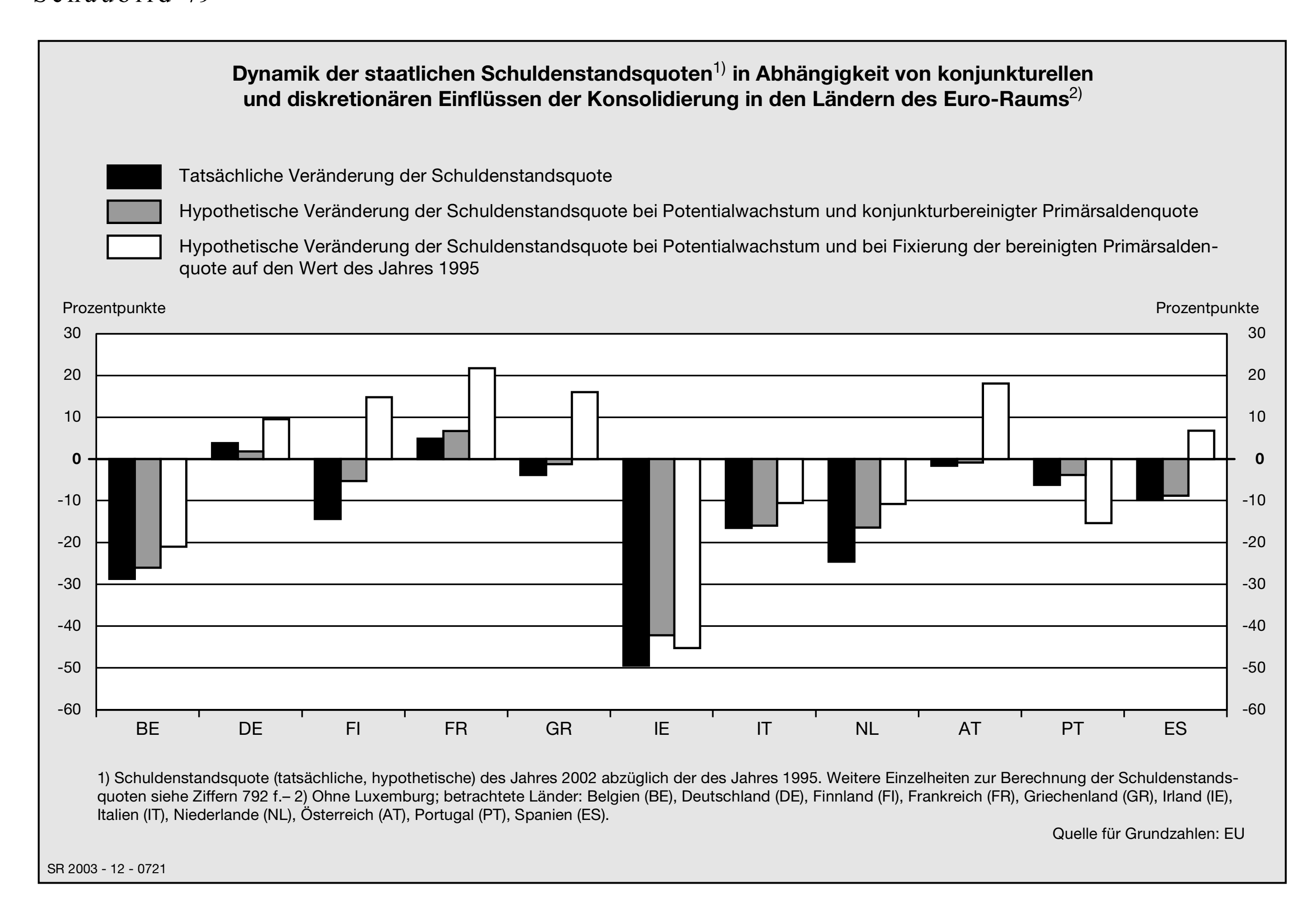
reinen Finanztransaktionen basierenden Veränderungen der Schuldenstände, beispielsweise Tilgung durch Privatisierungserlöse. Die Anpassungsbeträge sind damit ein Residuum auf der rechten Seite der Gleichung (1), das die Konsistenz der Stromgrößeneffekte über die Primärsaldenquote auf die Schuldenstandsquoten sicherstellt. Der Zinssatz auf den Schuldenstand errechnet sich als implizite Größe aus der Zinsausgabenquote und der Schuldenstandsquote.

Der konjunkturelle Einfluss auf die Veränderung des Schuldenstands wirkt über zwei Kanäle: zum einen als direkter Effekt über die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, zum anderen indirekt über die Veränderung der Primärsaldenquote. Der konjunkturelle Effekt auf die Nominalzinsen wird hierbei vernachlässigt. Der zyklische Gesamteffekt auf die Dynamik der Staatsschulden lässt sich dann in zwei Schritten berechnen. Zunächst wird eine hypothetische Veränderung der Schuldenstandsquote berechnet, die sich ergeben würde, wenn der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts gleich dem Potentialwachstum wäre und die Primärsaldenquote ihren konjunkturbereinigten Werten entspräche. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderung der Schuldenstandsquote und der so errechneten gibt dann näherungsweise den konjunkturellen Einfluss an.

Die auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführende Veränderung der Schuldenstandsquoten zwischen den Jahren 1995 und 2002 ist für die einzelnen Länder von unterschiedlicher Bedeutung (Schaubild 79, Seite 440, Vergleich der schwarzen mit den weißen Säulen). Für Deutschland lässt sich rund die Hälfte des beobachtbaren Anstiegs der Schuldenstandsquote auf konjunkturelle Probleme zurückführen. Demgegenüber haben positive konjunkturelle Effekte in Frankreich dazu geführt, dass die Schuldenstandsquote nicht ganz so stark gestiegen ist, wie es die konjunkturbereinigte Entwicklung der Schuldenstandsquote hätte vermuten lassen. Ein ebenfalls positiver zyklischer Einfluss war für Österreich zu beobachten, der den Rückgang der Schuldenstandsquote etwa zur Hälfte erklärt. Auf die Rückführung des Verschuldungsgrads in Griechenland, den Niederlanden, Portugal und Finnland wirkten konjunkturelle Einflüsse ebenso in einem beträchtlichen Ausmaß günstig. Die Entwicklung in Belgien, Irland, Italien und Spanien mit teilweise erheblichen Verringerungen der Schuldenstandsquoten lässt sich demgegenüber nur zu einem sehr geringen Teil auf positive zyklische Einflüsse zurückführen. Nicht berücksichtigt sind hierbei allerdings die Effekte der Nominalzinskonvergenz auf die Dynamik des Schuldenstands. Diese waren in einigen ehemaligen Hochzinsländern bedeutsam, stellen allerdings keinen konjunkturellen Effekt dar.

Die Feststellung, dass die konjunkturelle Entwicklung in einigen Ländern die Konsolidierung unterstützt hat, bedeutet jedoch nicht, dass diese Länder seit Mitte der neunziger Jahre nicht möglicherweise zugleich auch erhebliche zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben. Den originären Konsolidierungsbeitrag kann man mittels einer analogen Berechnung zumindest näherungsweise isolieren. Hierzu wird die Annahme des Potentialwachstums unverändert gelassen, für die Dynamik der Schuldenstandsquote aber von einer auf den Wert des Jahres 1995 fixierten konjunkturbereinigten Primärsaldenquote ausgegangen. Dann lässt sich in einem Vergleich der Entwicklung dieses Szenarios mit demjenigen einer variablen konjunkturbereinigten

Schaubild 79



Dynamik der staatlichen Schuldenstandsquoten[1)] in Abhängigkeit von konjunkturellen und diskretionären Einflüssen der Konsolidierung in den Ländern des Euro-Raums[2)]

1) Schuldenstandsquote (tatsächliche, hypothetische) des Jahres 2002 abzüglich der des Jahres 1995. Weitere Einzelheiten zur Berechnung der Schuldenstandsquoten siehe Ziffern 792 f.– 2) Ohne Luxemburg; betrachtete Länder: Belgien (BE), Deutschland (DE), Finnland (FI), Frankreich (FR), Griechenland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Niederlande (NL), Österreich (AT), Portugal (PT), Spanien (ES).

Quelle für Grundzahlen: EU

SR 2003 - 12 - 0721

Primärsaldenquote erkennen, in welchem Ausmaß die Veränderung der bereinigten Primärsalden die Konsolidierung beeinflusst hat (Vergleich der grauen mit den weißen Säulen). Insbesondere in Finnland, Österreich, Griechenland, Spanien und Frankreich ist im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2002 gemessen an dem Ausgangsjahr 1995 eine zwischenzeitlich bedeutsame Entwicklung hin zu einer Verringerung des Primärdefizits beziehungsweise einer Erhöhung der Primärüberschüsse zu beobachten gewesen. Aber auch für Deutschland lässt sich feststellen, dass der hypothetische Anstieg der Schuldenstandsquote durch die zwischenzeitliche Erhöhung der Primärüberschussquoten merklich gebremst wurde. Interessanterweise gilt das Gegenteil für Portugal; hier hat es im Betrachtungszeitraum keinen nennenswerten Konsolidierungsimpuls über den Primärsaldo gegeben.

794. Bemerkenswert ist, dass in einer ganzen Reihe von Ländern die Verringerung der Schuldenstandsquote sowohl durch einen positiven konjunkturellen Effekt als auch durch eine originäre Konsolidierungsanstrengung erreicht wurde. Der Vergleich der beiden Effekte, konjunktureller Einfluss und diskretionäre Anpassung der Primärsaldenquoten, auf die Veränderung der Schuldenstandsquoten deutet allerdings darauf hin, dass über alle Länder hinweg der zyklische Einfluss weniger bedeutsam gewesen ist als die Verbesserung der bereinigten Primärsaldenpositionen.

Konjunkturreagibilität des Budgets

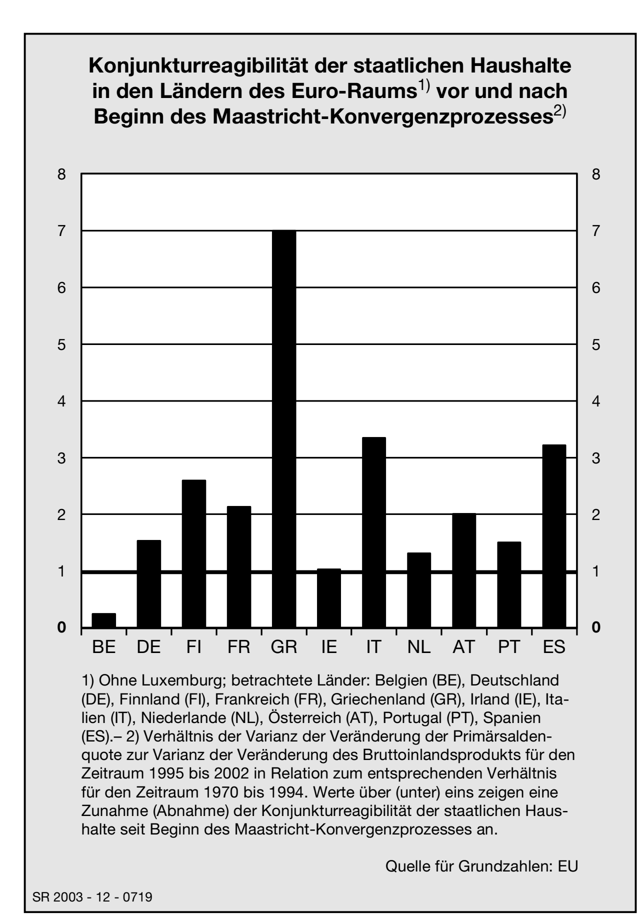
795. Vor dem Hintergrund des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der das Bekenntnis der EWU-Staaten zu mittelfristig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten enthält, ist es von Interesse, ob die mit dem Maastricht-Vertrag einhergegangenen Veränderungen in den Rahmenbedingungen für die nationalen Finanzpolitiken in den Ländern des Euro-Raums zu einer Veränderung in der Reagibilität der öffentlichen Haushalte auf konjunkturelle Schwankungen geführt haben. Die Sensitivität des öffentlichen Defizits auf die Konjunktur lässt sich in zwei allgemeine Komponenten zerlegen. Zum einen reagieren wichtige Teile der Staatseinnahmen und Staatsausgaben bedingt durch die institutionelle Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems quasi automatisch auf zyklische Veränderungen. Zum anderen ist es möglich, dass über diese automatischen Stabilisatoren hinaus eine systematisch diskretionäre Finanzpolitik das Defizit in konjunkturellen Abschwungphasen steigert und in Aufschwungphasen reduziert. Angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten einer solchen über den Konjunkturverlauf symmetrisch antizyklischen diskretionären Politik – hier seien zunächst nur die zeitlichen Verzögerungen genannt – dürfte der Anteil der Konjunkturreagibilität des Budgets, der auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückgeführt werden kann, weitaus größer sein als der Anteil einer diskretionär antizyklischen Finanzpolitik.

Die mit dem Maastricht-Regime verbundene Veränderung kann die Konjunkturreagibilität auf zwei unterschiedliche Weisen beeinflusst haben. Zum einen hat die nationale Finanzpolitik durch die Wechselkursstabilität im Vorfeld der Währungsunion und durch den Wegfall von Wechselkursschwankungen mit ihrem Beginn an relativer stabilisierungspolitischer Bedeutung gewonnen. Dies spricht für eine erhöhte Budgetsensitivität. Zum anderen könnten die mit dem Maastricht-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erzeugten Konsolidierungserfordernisse über diskretionäre Anpassungen das Wirken der automatischen Stabilisatoren eingeschränkt haben. Dies spricht für eine geringere Budgetsensitivität.

Deskriptive Analyse der Konjunkturreagibilität der öffentlichen Haushalte

796. Als ein erster grober Indikator für die Konjunkturreagibilität der öffentlichen Haushalte lässt sich das Verhältnis der Volatilität der Veränderungen der Primärsaldenquote zur Volatilität der Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts heranziehen. Stimmt die Hypothese einer eingeschränkten Budgetsensitivität, dann sollte dieses Verhältnis der Volatilitäten im Zeitverlauf abgenommen haben. Dies lässt sich für die Länder der Europäischen Währungsunion nicht beobachten (Schaubild 80). Einzig in Belgien ist die entsprechende Größe in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gegenüber dem Zeitraum zwischen den Jahren 1970 und 1994 zurückgegangen. In allen anderen Ländern hat sich die Reagibilität erhöht, wenn auch im Falle Irlands nur marginal. Betrachtet man anstelle der Primärdefizite die Gesamtdefizite, ändert sich an diesem Befund nichts; lediglich in Irland war die Reagibilität des Gesamtdefizits seit Beginn des Maastricht-Prozesses leicht geringer als davor.

Schaubild 80



1) Ohne Luxemburg; betrachtete Länder: Belgien (BE), Deutschland (DE), Finnland (FI), Frankreich (FR), Griechenland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Niederlande (NL), Österreich (AT), Portugal (PT), Spanien (ES).– 2) Verhältnis der Varianz der Veränderung der Primärsaldenquote zur Varianz der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts für den Zeitraum 1995 bis 2002 in Relation zum entsprechenden Verhältnis für den Zeitraum 1970 bis 1994. Werte über (unter) eins zeigen eine Zunahme (Abnahme) der Konjunkturreagibilität der staatlichen Haushalte seit Beginn des Maastricht-Konvergenzprozesses an.

Quelle für Grundzahlen: EU

SR 2003 - 12 - 0719

Regressionsanalyse der Konjunkturreagibilität der öffentlichen Haushalte

797. Der Zusammenhang zwischen Primärdefizit und Konjunktur im Zeitverlauf lässt sich präziser mittels einer Regressionsanalyse für unterschiedliche Zeiträume untersuchen. Die Budgetreagibilität wird hierbei in einem Panelansatz durch eine Regression der Output-Lücke auf die Primärsaldenquote geschätzt.

Eine derartige Regression liefert allerdings verzerrte Ergebnisse, wenn die erklärenden Variablen und der Fehlerterm der Schätzung korreliert sind. Gründe für eine solche mangelnde Unabhängigkeit liegen dann vor, wenn die erklärenden Variablen fehlerhaft gemessen sind oder die erklärenden Variablen selbst endogen bestimmt sind. Beide Probleme dürften in der verwendeten Spezifikation eine Rolle spielen, insbesondere das Endogenitätsproblem ist bei Schätzungen der Beziehung zwischen Fiskalvariablen und gesamtwirtschaftlichen Variablen relevant. In der Literatur ist es deshalb inzwischen Standard, bei entsprechenden Panelanalysen die erklärenden Variablen zu instrumentieren. Die Instrumente sollten die Eigenschaft aufweisen, mit den erklärenden Variablen korreliert zu sein, nicht jedoch mit den erklärten Variablen. Das Schätzverfahren hierzu ist ein gewichtetes zweistufiges Kleinste-Quadrate-Verfahren, wobei als Gewichte die Elemente der Varianz-Kovarianz-Matrix der Residuen herangezogen werden. Fixe Effekte tragen der länderspezifischen Heterogenität Rechnung. Alternative Schätzungen mittels eines Ansatzes mit gemeinsamen Effekten liefern quantitativ ähnliche Ergebnisse.

Üblich in solchen Schätzungen ist die Verwendung zeitverzögerter Variablen als Instrumente. Die nachfolgenden Schätzungen nutzen neben der verzögerten Output-Lücke die Output-Lücke in den Vereinigten Staaten als Instrument für den nationalen Auslastungsgrad. Die kontemporäre Korrelation der Output-Lücke der Vereinigten Staaten mit den jeweiligen nationalen Output-Lücken liegt regelmäßig bei über 0,3; die konjunkturellen Impulse dürften dabei von den Vereinigten Staaten ausgehen (JG 2001 Ziffern 458 ff.).

Die Schätzergebnisse lassen keine im Zeitverlauf abnehmende Budgetsensitivität erkennen (Tabelle 77, Seite 442). Wenn überhaupt, dann trifft die gegenteilige Hypothese zu: Der konjunkturelle Einfluss auf die Primärsalden ist im Übergang zur dritten Stufe der Europäischen Währungsunion eher gestiegen. Trennt man mittels einer entsprechenden Dummyvariable den Schätzzeitraum explizit in die Phase vor und nach Beginn des Maastricht-Konvergenzprozesses im Jahr 1993, dann zeigt sich ebenfalls, dass für die EWU-Länder insgesamt die Budgetreagibilität in der zweiten Periode signifikant zugenommen hat.

Tabelle 77

Reagibilität der Primärsaldenquote auf konjunkturelle Einflüsse[1)]

Variable	Zeitraum				
	1970 bis 2002	1980 bis 2002	1990 bis 2002	1995 bis 2002	1999 bis 2002
			alle EWU-Länder		
Output-Lücke	0,39 **	0,44 **	0,29 **	0,58 **	0,48 **
	(7,99)	*(7,29)*	*(4,39)*	*(7,99)*	*(5,25)*
			Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal		
Output-Lücke	0,23 **	0,02	0,12	0,10	0,39 (*)
	(3,02)	*(0,29)*	*(1,18)*	*(0,73)*	*(1,92)*
			EWU ohne Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal		
Output-Lücke	0,50 **	0,70 **	0,41 **	0,64 **	0,55 **
	(7,86)	*(9,46)*	*(4,57)*	*(8,08)*	*(5,11)*

1) Erklärte Variable: Primärsaldenquote. Regressor: Output-Lücke. Instrumente: Verzögerte Output-Lücke, Output-Lücke der Vereinigten Staaten. Weitere Einzelheiten zum Schätzverfahren siehe Ziffer 797.
(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: *t*-Statistik.

Spezifikationstests durch die Hinzunahme weiterer erklärender Variablen, beispielsweise der verzögerten Primärsaldenquote und der Schuldenstandsquote, ändern dieses Bild in qualitativer Hinsicht nicht. Die Berücksichtigung der zeitverzögerten Primärsaldenquote in einer erweiterten Spezifikation führt jedoch zu einer dynamischen Panelschätzung. Dies hat in einem Panel mit fixen Effekten inkonsistente Parameterschätzungen zur Folge (JG 2002 Ziffer 600). Da aber für die hier interessierende Frage einer zunehmenden oder abnehmenden Konjunktursensitivität des Budgets lediglich die zeitliche Veränderung der Output-Lücken-Koeffizienten von Belang ist, wird dieses Problem vernachlässigt.

Unterteilt nach Ländergruppen zeigen sich deutliche Unterschiede. Die kleineren Länder, die – mit Ausnahme Portugals – zugleich auch die Gruppe der Länder bilden, die gegenwärtig keine Probleme mit der Erfüllung des Defizitkriteriums des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben, weisen generell eine im Vergleich zum Aggregat aller Länder des Euro-Raums deutlich höhere und in jedem Teilzeitraum signifikante Budgetsensitivität auf, die zudem auf eine antizyklische Finanzpolitik hindeutet. Die öffentlichen Haushalte der großen Mitgliedsländer der EWU (einschließlich Portugal) reagieren über große Teilzeiträume kaum auf den Auslastungsgrad. Lediglich für den langen Zeitraum ab dem Jahr 1970 und für den Zeitraum ab dem Jahr 1999, wobei angesichts des kurzen Schätzzeitraums besondere Vorsicht bei der Interpretation geboten ist, lässt sich eine signifikant antizyklische Reaktion feststellen. Der Befund, dass die kleineren EWU-Staaten eine höhere Budgetsensitivität aufweisen, impliziert, dass diese Länder unter den Bedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine größere zyklische Sicherheitsmarge in ihrer Defizitposition benötigen, um in einem konjunkturellen Abschwung nicht die 3 vH-Defizitgrenze zu überschreiten.

Die Ergebnisse dieser Schätzungen sollten jedoch auch nicht überinterpretiert werden. Der Schätzansatz erlaubt keine Trennung nach den Ursachen der Schwankungen im Auslastungsgrad. Die Reaktion der öffentlichen Haushalte unterscheidet sich aber je nach dem, welcher Schock die Volkswirtschaften trifft: So ist beispielsweise der Effekt automatischer Stabilisatoren auf die Budgetposition größer bei Nachfrageschocks auf die Privaten Konsumausgaben als bei solchen, die primär die privaten Investitionen treffen (Europäische Kommission, 2001). Insbesondere für kürzere Schätzzeiträume differiert dann aber die Budgetsensitivität in Abhängigkeit von den Ursachen der in den einzelnen Perioden auftretenden Schwankungen der Output-Lücken. Dies legt eine gewisse Vorsicht beim Vergleich der Schätzwerte über die einzelnen Teilzeiträume hinweg nahe; der grundsätzliche Befund einer zumindest nicht verringerten Reagibilität der öffentlichen Haushalte wird davon aber nicht tangiert.

798. Betrachtet man die konjunkturelle Reagibilität, so zeigt sich darüber hinaus eine signifikante Asymmetrie: In konjunkturellen Abschwungsperioden, hier definiert als Perioden mit einer negativen Output-Lücke, also einer Unterauslastung, ist ein signifikant antizyklisches Verhalten erkennbar, wohingegen in Jahren mit einem positiven Auslastungsgrad ein azyklisches Verhalten dominiert (Tabelle 78). Diese Ergebnisse bestätigen damit ein Problem des Stabilitäts- und Wachstumspakts in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung, nämlich die mangelnden Anreizeffekte zu einer über den Konjunkturzyklus hinweg symmetrischen Reaktion der öffentlichen Haushalte (Ziffern 420 ff.).

Tabelle 78

Reagibilität der Primärsaldenquote in Abhängigkeit von der Position im Konjunkturzyklus[1)]

Variable	
Dummy Aufschwungphase	0,24 *(1,05)*
Dummy Abschwungphase	0,56 * *(2,18)*

1) Erklärte Variable: Primärsaldenquote. Regressoren: Output-Lücken multipliziert mit Konjunkturdummy (Aufschwungphase/Abschwungphase: gleich 1 bei positiver/negativer Output-Lücke). Instrumente: Verzögerte Output-Lücke, Output-Lücke der Vereinigten Staaten. Zugrunde gelegter Zeitraum: Jahre 1970 bis 2002. Weitere Einzelheiten zum Schätzverfahren siehe Ziffer 797.
(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: t-Statistik.

Zusammenhang zwischen konjunkturellen Schwankungen und diskretionärer Finanzpolitik

799. Die Reaktion des nicht konjunkturbereinigten Primärsaldos auf konjunkturelle Schwankungen dürfte in aller Regel die Effekte der automatischen Stabilisatoren erfassen. Darüber hinaus ist aber auch die Frage des Zusammenhangs zwischen konjunkturellen Schwankungen und diskretionärer finanzpolitischer Reaktion von Interesse. Eine Antwort auf diese Frage setzt allerdings die zuverlässige empirische Identifikation einer diskretionären fiskalischen Reaktion oder eines exogenen fiskalischen Stimulus voraus. Dies ist angesichts der vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Veränderung aggregierter Budgetdaten ein in der Wissenschaft kontrovers diskutiertes Problem; eine allgemein akzeptierte Methodik hat sich bislang nicht herausgebildet. In einer Reihe neuerer Studien wird der fiskalische Impuls im Rahmen von vektorautoregressiven Modellen über eine Kombination über die zeitliche Wirkungsstruktur und von Annahmen über die entsprechenden Budgetelastizitäten isoliert (beispielhaft Perotti, 2002). Eine alternative Methode versucht über die Identifikation ungewöhnlicher finanzpolitischer Ereignisse beziehungsweise Zeiträume, etwa den Krieg in Vietnam oder die finanzpolitische Expansion in den Vereinigten Staaten zu Beginn der achtziger Jahre, diskretionäre fiskalische Impulse zu isolieren und ihre gesamtwirtschaftliche Auswirkung zu untersuchen (beispielhaft Ramey und Shapiro, 1998). Eine weitere populäre Methode, der auch hier gefolgt wird, identifiziert diskretionäre Finanzpolitik über die Veränderung konjunkturbereinigter Budgetposten und -salden (beispielhaft Fatás und Mihov, 2002).

Verwendet man in einer Schätzung gemäß der für die unbereinigten Primärsalden beschriebenen Methodik die jeweiligen konjunkturbereinigten Salden, so liefern die Ergebnisse unter der Annahme, dass die Veränderung der zyklisch bereinigten Größen ein geeignetes Maß für eine diskretionäre Finanzpolitik bilden,[3)] damit ergänzende und zusätzliche Hinweise auf eine zeitliche Veränderung im Gebrauch der Finanzpolitik als Stabilisierungsinstrument.

Für die Gesamtheit der Länder der Europäischen Währungsunion ergibt sich keine signifikante Beziehung zwischen der Reagibilität der konjunkturbereinigten Primärsaldenquoten und dem Auslastungsgrad über den gesamten Zeitraum betrachtet (Tabelle 79, Seite 444). Allerdings variieren die Ergebnisse wiederum deutlich zwischen den beiden Ländergruppen. In der Gruppe der großen Länder (einschließlich Portugal) lässt sich eine signifikant prozyklische Reaktion der öffentlichen Haushalte beobachten. Dieses Verhalten ist jedoch nicht bedingt durch den Maastricht-Konvergenzprozess, sondern prägte die Finanzpolitik dieser Ländergruppe bereits geraume Zeit vorher. Erst für die Zeit seit Beginn der Währungsunion lässt sich ein prozyklischer Zusammenhang nicht mehr erkennen. Dies deutet darauf hin, dass diskretionäre finanzpolitische Reaktionen in diesen Ländern in der Regel nicht die erwünschte Stabilisierungsrolle gespielt haben. Diese Befunde stehen in Einklang mit denjenigen anderer Studien (Galí und Perotti, 2003). Demgegenüber gibt es für die Gruppe der kleinen Länder ohne Portugal für den Gesamtzeitraum keinen Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Auslastungsgrad und Einsatz diskretionärer Finanzpolitik.

Diskretionäre Finanzpolitik und Konsolidierung: Keynesianische und nicht-keynesianische Effekte

Empirische Untersuchungen diskretionärer Finanzpolitik

800. Neben der Reaktion der öffentlichen Haushalte auf konjunkturelle Schwankungen gewinnt seit Beginn der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion der Einsatz diskretionärer finanzpolitischer Instrumente zur Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung wieder zunehmend an Bedeutung. Dies liegt zum einen sicherlich an der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwächephase, zum anderen setzen aber auch andere große Industriestaaten, insbesondere die Vereinigten Staaten und Japan, seit einiger Zeit deutliche finanzpolitische Stimuli. Im Zuge dieser Entwicklung ist in jüngster Zeit eine Reihe empirischer Studien veröffentlicht worden, die die Frage der Effektivität diskretionärer Finanzpolitik untersuchen. Diese folgen im Grundsatz drei unterschiedlichen Ansätzen: Schätzungen vektorautoregressiver (VAR-)Modelle sowie Simulationen dynamischer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle und großer makroökonometrischer Modelle.

VAR-Modelle identifizieren Fiskalschocks auf unterschiedliche Weise. Gemeinsam ist ihnen, dass sie einen

3) Die Veränderung der zyklisch bereinigten Größen bildet das Ausmaß diskretionärer Finanzpolitik nur insofern korrekt ab, als eine diskretionäre Finanzpolitik nicht systematisch eingesetzt wird. Denn in diesem Fall würde der systematische Teil fälschlicherweise als das Wirken der automatischen Stabilisatoren wiedergegeben.

Tabelle 79

Reagibilität der bereinigten Primärsaldenquote auf konjunkturelle Einflüsse[1)]

Variable	Zeitraum				
	1970 bis 2002	1980 bis 2002	1990 bis 2002	1995 bis 2002	1999 bis 2002
	alle EWU-Länder				
Output-Lücke	-0,07	-0,03	-0,14 *	0,03	0,01
	(-1,53)	*(-0,53)*	*(-2,20)*	*(0,41)*	*(0,06)*
	Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal				
Output-Lücke	-0,21 **	-0,41 **	-0,30 **	-0,33 *	-0,05
	(-2,71)	*(-4,77)*	*(-2,98)*	*(-2,58)*	*(-0,27)*
	EWU ohne Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal				
Output-Lücke	0,01	0,20 **	-0,05	0,09	0,06
	(0,19)	*(2,74)*	*(-0,64)*	*(1,05)*	*(0,68)*

1) Erklärte Variable: Bereinigte Primärsaldenquote. Regressor: Output-Lücke. Instrumente: Verzögerte Output-Lücke, Output-Lücke der Vereinigten Staaten. Weitere Einzelheiten zum Schätzverfahren siehe Ziffer 797.
(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: *t*-Statistik.

finanzpolitischen Impuls als einen einmaligen exogenen Schock modellieren, der sich in den Folgeperioden über die endogenen Beziehungen zwischen den betrachteten Variablen fortpflanzt. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zu den Simulationen makroökonometrischer Modelle ist in VAR-Analysen keine Analyse eines permanenten finanzpolitischen Effekts intendiert. Das wesentliche Problem der VAR-Studien besteht in der Ermittlung dieser rein exogenen fiskalischen Schocks. Werden diese nicht korrekt bestimmt, läuft man Gefahr, die Auswirkungen diskretionärer Politiken falsch zu erfassen. Perotti (2002), der die Effekte von Finanzpolitik für OECD-Länder schätzt, nutzt institutionelle Informationen über das Steuer- und Transfersystem sowie den Zeitpunkt der Steuererhebung. Ein Steuerschock ist als exogene Veränderung der Nettoabgabenquote, das heißt der Steuern und Sozialabgaben abzüglich der Transfers in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, um einen Prozentpunkt spezifiziert. Bezogen auf Deutschland erhöht eine Steuersenkung in diesem Ausmaß das Bruttoinlandsprodukt im Folgequartal signifikant um 0,2 vH. Dieser Effekt steigt nach zwölf Quartalen bis auf 0,8 vH und ist weiterhin signifikant. Langfristig – nach 20 Quartalen – ist allerdings kein signifikanter Effekt mehr feststellbar. Langfristig signifikante Ergebnisse auf das Niveau des privaten Konsums und des verfügbaren Einkommens beziehungsweise auf das der gesamtwirtschaftlichen Produktion für Deutschland erhalten dagegen Höppner (2001) und Scheremet (2001). Eine unerwartete Steuersenkung um 1 vH des realen Steuervolumens (auf Basis des Verbraucherpreisindex) erhöht die Privaten Konsumausgaben kurzfristig um 0,12 vH, langfristig steigen sie um 0,35 vH, während das verfügbare Einkommen um 0,45 vH zunimmt (Höppner, 2001). Im VAR-Ansatz von Scheremet (2001) sind Steuerschocks als exogene Senkung der nominalen Nettoabgaben um 1 vH spezifiziert; während kurzfristig keine signifikanten Effekte auftreten, erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt langfristig signifikant um 0,5 vH. Mountford und Uhlig (2002) stützen sich auf Vorzeichenrestriktionen der Impulsantwortfunktionen und spezifizieren einen Steuerschock als eine exogene Veränderung der Staatseinnahmen. In ihrem Modell für die Vereinigten Staaten erhöht eine defizitfinanzierte Steuersenkung, die einer Senkung der Staatseinnahmen um 1 US-Dollar entspricht, das Bruttoinlandsprodukt kontemporär um 0,18 US-Dollar. Der maximale Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt wird mit 1,95 US-Dollar nach neun Quartalen erreicht. Die Größenordnung dieses mittelfristigen Multiplikators fällt aus dem Rahmen sämtlicher vergleichbarer Studien. Fatás und Mihov (2001), die einen Steuerschock über die Cholesky-Anordnung identifizieren und die Effekte ebenfalls für die Vereinigten Staaten schätzen, nehmen an, dass die öffentlichen Ausgaben nicht innerhalb eines Vierteljahres auf Veränderungen der ökonomischen Bedingungen reagieren. Steuerschocks sind spezifiziert als exogene Veränderung der realen Steuern. Auch hier hat eine Steuersenkung expansive Effekte, die den Ergebnissen Perottis ähneln: Eine Senkung der Steuern um 1 vH erhöht das Bruttoinlandsprodukt nach einem Jahr signifikant um rund 0,2 vH. Erst nach mehr als 20 Quartalen wird der Effekt insignifikant.

Finanzpolitische Maßnahmen in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen sind bisher im Wesentlichen für die Vereinigten Staaten untersucht worden (beispielsweise Baxter und King, 1993; Ramey und Shapiro, 1997), während für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur wenige solcher Untersuchungen existieren (beispielsweise Ardagna, 2001; Gasche, 2003). Hierbei hat eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in der Regel einen positiven Outputeffekt, wobei sich die Wirkungen in der kurzen und der langen Frist über die Modelle unterscheiden. Die Wirkungen permanenter Ausgabenerhöhungen sind höher als jene nur vorübergehender Erhöhungen, da sie einen stärkeren negativen Vermögenseffekt induzieren, der den Arbeitseinsatz erhöht.

In einem Real Business Cycle-Modell für Deutschland hat eine kreditfinanzierte Senkung der Einkommensteuer einen positiven Effekt auf die Nettofaktorpreise. Da sich Arbeit und Investitionen mehr lohnen, werden diese erhöht, und auch die gesamtwirtschaftliche Produktion steigt. Die Outputeffekte variieren mit der Annahme über die Persistenz der Steuersenkung und die Elastizität des Arbeitsangebots. Unter der Annahme einer plausiblen Arbeitsangebotselastizität hat eine transitorische defizitfinanzierte Einkommensteuersenkung allerdings nur einen geringen Effekt auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten. Mit der Zeit machen sich die durch das (dauerhaft) höhere Defizit angewachsenen Schuldzinsen auf die akkumulierte Staatsschuld bemerkbar, was mittel- und langfristig eine Anhebung des Einkommensteuersatzes erfordert und negative Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung induziert. Die Produktion sinkt dann unter das Niveau vor Beginn der Steuersenkung.

Die Ergebnisse der Schätzungen in verschiedenen makroökonometrischen Modellen zeigen generell geringere kurzfristige Multiplikatoreffekte für Steuersenkungen als für Ausgabenerhöhungen an. Kürzungen der indirekten Steuern und Ausgabenerhöhungen haben zwar positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität, können jedoch langfristig zu relativ hohen Outputkosten führen. Im Gegensatz dazu haben transitorische Einkommensteuersenkungen kurzfristig geringere Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt. Langfristige Effekte temporärer Änderungen sind in der Regel noch geringer als kurzfristige und werden teilweise negativ (Hemming, Kell und Mahfouz, 2002). Bei permanenten Steuersenkungen sind aber langfristig höhere Produktionsgewinne aufgrund einer zunehmenden Beschäftigung und eines verstärkten Kapitaleinsatzes erreichbar.

Im QUEST-Modell der Europäischen Kommission wird eine Senkung der Einkommensteuer um 1 vH des Bruttoinlandsprodukts, die im Jahr danach wieder zurückgenommen wird, modelliert. Infolgedessen erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zum Basisszenario im Jahr der Steuersenkung um 0,2 vH durch einen Anstieg der Privaten Konsumausgaben kreditbeschränkter Verbraucher. Eine temporäre Senkung der Umsatzsteuer im gleichen Ausmaß führt demgegenüber zu einer um 0,5 vH höheren gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Allerdings wirkt der Erhöhung des privaten Konsums hier ein Rückgang der privaten Investitionen aufgrund eines Crowding-Out-Effekts durch höhere Zinsen entgegen (Europäische Kommission, 2002).

Im Interlink-Modell der OECD erhöht eine – im Gegensatz zu den Simulationen im QUEST-Modell – dauerhafte Einkommensteuersenkung um 1 vH des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums die gesamtwirtschaftliche Aktivität in Deutschland um 0,9 vH im Jahr nach der Steuersenkung. Der expansive Effekt schwächt sich danach ab und beträgt im vierten Jahr noch 0,2 vH (OECD, 2001).

801. Die aktuellen empirischen Studien zu den Auswirkungen diskretionärer Finanzpolitik kommen im Regelfall zu den vor dem Hintergrund einer keynesianischen Modellwelt zu erwartenden Ergebnissen. Für die Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik im Sinne des Ricardianischen Äquivalenztheorems finden sich im Allgemeinen wenig Indizien.

Die Hypothese der Ricardianischen Äquivalenz besagt, dass für einen gegebenen Zeitpfad der Staatsausgaben die Frage der Finanzierung eben dieses Ausgabenstroms irrelevant ist, es also unbedeutend ist, ob die Staatsausgaben über Kredite oder Steuern finanziert werden. Dieses Äquivalenzpostulat der Finanzpolitik gilt nur unter sehr rigiden Voraussetzungen und bezieht sich nur auf die Frage der Finanzierung eines gegebenen Ausgabenpfads. Ricardianische Äquivalenz gilt dann, wenn keine verzerrenden Steuern erhoben werden und die privaten Haushalte einen unendlichen Zeithorizont in ihre Entscheidungen einbeziehen, perfekte Voraussicht haben, altruistisch sind und keinen Liquiditätsbeschränkungen unterliegen.

Die ermittelten Multiplikatoren sind jedoch eher gering und die Wirkungsverzögerungen der Impulse unterscheiden sich insbesondere in VAR-Analysen nicht unerheblich. Zudem ist es in diesen Studien kaum möglich, unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen für den Einsatz des finanzpolitischen Instrumentariums zu berücksichtigen; dies ist aber für die Frage der Höhe der Multiplikatoreffekte von großer Bedeutung.

Voraussetzungen für keynesianische Effekte

802. Ob diskretionäre Finanzpolitik als zusätzliches Stabilisierungsinstrument über die automatischen Stabilisatoren hinaus die erwünschten Ergebnisse hat, also einen gesicherten signifikant positiven Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität in der kurzen Frist, hängt in entscheidender Weise aber von der jeweiligen Situation und den in dem betrachteten Land gegebenen Strukturen ab. So ist selbst in einem traditionellen keynesianischen IS-LM-Modellrahmen die Wirksamkeit der Finanzpolitik von einer Reihe binnenwirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher Einflussfaktoren abhängig.

Zunächst erscheint der Einsatz diskretionärer finanzpolitischer Maßnahmen dann erwägenswert, wenn die automatischen Stabilisatoren nicht ausreichend oder nicht optimal wirken. Die Effekte automatischer Stabilisatoren sind generell umso geringer, je niedriger die Staatsquote, je weniger progressiv das Steuersystem und je geringer die Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung ausgestaltet sind. Diskretionäre Stabilisierungspolitik sollte aber nur dann überhaupt in Betracht gezogen werden, wenn das betreffende Land sich in einer konjunkturell bedingten wirtschaftlichen Schwächephase befindet. Die nationale Finanzpolitik in der Währungsunion ist vor diesem Hintergrund insbesondere dann gefordert, wenn es sich um länderspezifische Schocks auf die Binnennachfrage handelt. Im Falle symmetrischer Nachfrageschocks ist die Stabilisierungsrolle besser bei der Geldpolitik aufgehoben. Denn diese kann ihre Instrumente zeitlich und im Umfang besser abgestimmt einsetzen als die Finanzpolitik, wenngleich der kürzeren Dauer zwischen Erkennen eines Handlungserfordernisses und Umsetzung der entsprechenden Maßnahme eine längere Wirkungsverzögerung im Vergleich zur Finanzpolitik entgegensteht. Bei schwerwiegenden

und andauernden negativen Angebotsschocks ist von einer expansiven Stimulierung abzuraten; hier ist nicht einmal das freie Wirken der automatischen Stabilisatoren optimal, denn diese sind noch auf das „alte“ Outputniveau konditioniert: Permanente Angebotsschocks werden aber das langfristig gleichgewichtige Outputniveau verringern, so dass automatische Stabilisatoren in diesem Fall den notwendigen Anpassungsprozess verlängern.

Zudem spielt die Größe und die Offenheit der Volkswirtschaft eine Rolle: je kleiner und je offener sie ist, um so mehr des finanzpolitischen Stimulus wird an das Ausland abgegeben und um so schwächer ausgeprägt sind die im Inland verbleibenden Wirkungen.

803. Eine expansive diskretionäre Stabilisierungspolitik sollte lediglich temporäre Maßnahmen einsetzen, um die vorhandene zyklische Schwächeposition zu korrigieren. Tendenziell sind hierbei die Multiplikatoren einer temporären Ausgabenerhöhung größer als die einer transitorischen Steuersenkung (Europäische Kommission, 2002). Ausgabenanpassungen sind zudem weniger dem Problem der Prozyklizität ausgesetzt als Steueränderungen, bei denen regelmäßig ein längerer legislativer Vorlauf notwendig ist. Eine relativ schnelle finanzpolitische Handlungsmöglichkeit liegt lediglich im Fall der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor, in dem die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die Einkommensteuer für längstens ein Jahr um maximal 10 vH erhöhen oder senken kann. Die Problematik der zeitlichen Wirkungsverzögerungen ist an sich aber ein grundsätzliches Problem einer diskretionären Politik. Sie ist zum einen auf die Zeit zurückzuführen, die vergeht, bis eine diskretionäre finanzpolitische Maßnahme als notwendig erkannt, angemessen ausgestaltet und schließlich durchgesetzt wird. Zum anderen kommen die Wirkungen der dann eingesetzten Maßnahmen nicht sofort, sondern erst mit einer weiteren Verzögerung zur Geltung. Diese Verzögerungswirkungen treten bei automatischen Stabilisatoren nur in sehr viel geringerem Ausmaß als bei diskretionärer Finanzpolitik auf. Letztere kann allerdings gegenüber automatischen Stabilisatoren dann vorteilhaft sein, wenn die Ursache der konjunkturellen Unterauslastung genau identifiziert werden kann. In diesem Fall kann diskretionäre Finanzpolitik gezielter als Stimulierungsmaßnahme ausgestaltet werden. Häufiger kommt es jedoch zu weniger zielgerichteten Ausgestaltungen, die ein Grund für die vielfach vorgefundene geringe Effektivität von Finanzpolitik sein mögen. Die empirisch festgestellte prozyklische Reaktion der konjunkturbereinigten Primärsalden auf konjunkturelle Schwankungen insbesondere in den großen Ländern der Europäischen Währungsunion in den zurückliegenden Jahrzehnten unterstreicht diese Problematik. Wirken diskretionäre Maßnahmen aufgrund eines falsch eingeschätzten zeitlichen Wirkungszusammenhangs prozyklisch, dann verkehrt sich die intendierte Stabilisierungswirkung in ihr Gegenteil, und die Volatilität des Outputs steigt. Diese höhere Volatilität hat nach einigen empirischen Studien langfristig negative Folgen für das Wirtschaftswachstum (Fatás und Mihov, 2002).

804. Zusammengefasst stützen die erwähnten empirischen Studien im Wesentlichen die keynesianische Sicht der Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen, auch wenn die ermittelten Multiplikatoren in der Regel quantitativ eher gering ausfallen und der erfolgreiche Einsatz einer diskretionären Politik von schwierig zu beurteilenden Rahmenbedingungen abhängt, insbesondere der Identifikation des der gesamtwirtschaftlichen Schwäche zugrunde liegenden Schocks. Dies spricht im Grundsatz dafür, die finanzpolitische Stabilisierungsrolle den automatischen Stabilisatoren zu überlassen.[4)]

Theorie und Empirie nicht-keynesianischer Effekte der Finanzpolitik

805. Die Frage der konjunkturellen Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen ist über die üblichen empirischen Ansätze hinaus vor dem Hintergrund der in einer Reihe europäischer Länder beobachtbaren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Konsolidierungsphasen in einer Vielzahl von Studien aus einem ergänzenden Blickwinkel untersucht worden. Motivation für diese Studien war die Tatsache, dass in einigen Ländern beachtliche Konsolidierungserfolge über eine Verringerung der konjunkturbereinigten Primärdefizite durchaus nicht zwangsläufig durch negative konjunkturelle Auswirkungen dieser Maßnahmen konterkariert wurden. Zum Teil gingen die Konsolidierungen, wie beispielsweise in Finnland, Hand in Hand mit einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Dies ist vor dem Hintergrund einer eher keynesianischen Sicht ein zumindest erstaunlicher Befund. Bereits in den achtziger Jahren ließen sich jedoch in Ländern wie Dänemark und Irland Konsolidierungsperioden identifizieren, deren Auswirkungen nicht dem üblichen keynesianischen Muster entsprachen (Giavazzi und Pagano, 1990).

Die theoretischen Begründungen für eine Abweichung von den üblichen keynesianischen Effekten finanzpolitischer Maßnahmen folgen bei allen Unterschieden in einzelnen Erklärungsansätzen einem gemeinsamen Muster: Nicht-keynesianische Effekte treten dann auf, wenn aufgrund finanzpolitischer Rahmenbedingungen die Konsumenten und Unternehmen in ihrer Erwartungsbildung hieraus zukünftige finanzpolitische Entwicklungen antizipieren, die den aktuellen Stimulus überkompensieren.

Nicht-keynesianische Effekte sind den ricardianischen Effekten ähnlich, gehen aber noch einen Schritt weiter. Sie implizieren im Gegensatz zur Hypothese der Ricardianischen Äquivalenz keine Wirkungslosigkeit der Eingriffe, sondern sogar einen Vorzeichenwechsel gegenüber der keynesianischen Wirkungsrichtung. Eine kreditfinanzierte Steuersenkung würde in einer keynesianischen Modellwelt einen positiven Konjunktureffekt haben, in ricardianischen Modellen wirkungslos bleiben, während die

---

4) Die Bedeutung der automatischen Stabilisatoren in Deutschland ist nicht zu vernachlässigen. Sie unterscheidet sich allerdings zwischen der Einnahme- und Ausgabenseite, wobei sich das Verhältnis im Zeitverlauf umgekehrt hat: während der Effekt auf der Steuerseite abgenommen hat, ist er auf der Ausgabenseite angestiegen (Scheremet, 2001).

gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einer nicht-keynesianischen Welt negativ beeinflusst würde. Im Falle einer Steuererhöhung bei gleichzeitiger Rückführung der Nettokreditaufnahme kommt es zu entgegengesetzten Wirkungen.

Ein möglicher Grund für negative finanzpolitische Multiplikatoren liegt in der Existenz verzerrender Steuern. Eine Steuererhöhung in der Gegenwart reduziert im Normalfall das verfügbare Einkommen und damit den privaten Konsum. Sollte aber eine Konsolidierung über Steuererhöhungen in den Erwartungen der Verbraucher eine noch drastischere Anpassung in der Zukunft weniger wahrscheinlich machen, dann kann die steuerliche Mehrbelastung in der Gegenwart einen positiven Effekt auf das permanente Einkommen haben. Denn die verzerrenden Wirkungen von Steuern nehmen mit dem Ausmaß der Steuererhöhung zu. Nicht-keynesianische Effekte sind auch dann wahrscheinlich, wenn vor der Konsolidierung aufgrund eines hohen Verschuldungsgrads Glaubwürdigkeitsprobleme, die zu höheren Zinssätzen führen, sowie eine größere Unsicherheit bei den privaten Wirtschaftssubjekten vorlagen (Blanchard, 1990). Eine solche Unsicherheit führt üblicherweise zu negativen Konsumeffekten, die durch die Konsolidierung beseitigt werden. Mit einer ähnlichen Begründungskette lässt sich die Abhängigkeit des Vorzeichens finanzpolitischer Multiplikatoren vom Niveau der Staatsausgaben begründen (Bertola und Drazen, 1993). Liegt die Staatsausgabenquote im Ausgangszeitpunkt niedrig, dann ist ein positiver Ausgabenmultiplikator zu erwarten; erfolgt eine Ausgabenerhöhung allerdings bereits von einem Ausgabenplateau, das als nicht tragfähig angesehen wird, dann reagieren die Konsumenten angesichts der in der Folge erwarteten Steuererhöhungen mit einer Einschränkung ihrer Konsumausgaben.

Konsolidierungsanstrengungen in den Ländern des Euro-Raums

806. Über die Frage der theoretischen Relevanz nicht-keynesianischer Effekte hinaus ist von Interesse, ob es für die Länder der Europäischen Währungsunion Hinweise darauf gibt, in welcher Weise eine Konsolidierungsstrategie zu gestalten ist, deren Erfolg von einer gewissen Dauer ist. Eine Antwort auf diese Frage setzt eine Operationalisierung des Konsolidierungskriteriums voraus. Die Mehrzahl der empirischen Studien verwendet hierzu die Veränderung der konjunkturbereinigten Primärsaldenquote (Alesina und Perotti, 1995, 1997; Europäische Kommission, 2003). Diesem Ansatz wird hier gefolgt. Eine signifikante Konsolidierung ist im Folgenden als die Erhöhung der bereinigten Primärsaldenquote innerhalb eines Jahres um mehr als zwei Prozentpunkte oder innerhalb zweier aufeinanderfolgender Jahre um jeweils mehr als 1,5 Prozentpunkte definiert. Dies stellt sicher, dass man aufgrund der bekannten Probleme bei der Konjunkturbereinigung und der Potentialberechnung tatsächlich Zeiträume einer diskretionären Anpassung erfasst. Mit beiden Kriterien werden im Zeitraum der Jahre 1970 bis 2002 insgesamt 26 zusammenhängende Konsolidierungsperioden mit im Ganzen 35 Konsolidierungsjahren identifiziert. Ob eine Konsolidierung erfolgreich ist, wird ebenso wie die Frage, wann eine Konsolidierung vorliegt, nach einem exogen vorgegebenen Maßstab beurteilt. Als Erfolgskriterium gilt, dass eine Konsolidierung dann erfolgreich war, wenn im Durchschnitt in den drei Jahren nach Abschluss der Konsolidierung die bereinigte Primärsaldenquote nicht niedriger war als im letzten Jahr der Konsolidierung.

Auch gemäß diesem Kriterium als erfolglos eingestufte Konsolidierungen zeichnen sich durch eine durchaus ehrgeizige Erhöhung der Primärsalden in der Konsolidierungsperiode selbst aus, allein ihre Dauerhaftigkeit im Anschluss an die Konsolidierungsperiode ist nicht im gleichen Ausmaß gegeben. Nicht erfasst werden damit Perioden, in denen eine Verringerung der Primärdefizite beziehungsweise einer Erhöhung der Primärüberschüsse im entsprechenden Ausmaß nicht gelang, obwohl dies ein ursprüngliches Ziel der Politik gewesen sein mag. Insoweit unterliegt die deskriptive Analyse derart definierter Perioden dem Problem einer verzerrten Stichprobenselektion, da ein Teil der in einem allgemeineren Verständnis als erfolgreich zu bezeichnenden Perioden qua Annahme nicht erfasst wird. Die Vorgabe exogener Werte zur Identifikation bedeutender Konsolidierungsbemühungen sowie zur Unterscheidung zwischen erfolgreichen und erfolglosen Konsolidierungsperioden ist ein der gewählten Methode inhärentes Problem. Sensitivitätstests mit anderen Schwellenwerten sprechen aber dafür, dass die Resultate robust gegenüber plausiblen Parametervariationen sind.

Mit dieser Definition werden aus den 26 Konsolidierungsphasen 12 erfolgreiche und 14 nicht erfolgreiche ermittelt (Tabelle 80, Seite 448). Aufgrund des dreijährigen Erfolgskriteriums lassen sich Konsolidierungen, die seit dem Jahr 1999 vollzogen wurden, nicht mehr beurteilen. Hiervon betroffen sind drei einjährige Anpassungen: Finnland im Jahr 2000, Österreich im Jahr 2001 und Portugal im Jahr 2002.

Konsolidierung auf der Einnahme- oder auf der Ausgabenseite?

807. Hinsichtlich der Dauerhaftigkeit unterscheiden sich erfolgreiche und erfolglose fiskalische Anpassungen nicht signifikant darin, in welchem Ausmaß die Primärsaldenquote erhöht wurde. Während in den Jahren einer als erfolgreich identifizierten Konsolidierung die bereinigte Primärsaldenquote in den Ländern des Euro-Raums im Mittel um 2,8 Prozentpunkte zunahm, betrug die Veränderung bei erfolglosen Konsolidierungen 2,9 Prozentpunkte (Tabelle 81, Seite 449). Bedeutsame Unterschiede ergeben sich aber mit Blick auf die Struktur der Anpassung. Erfolgreiche Phasen zeichnen sich dadurch aus, dass die Einnahmeseite weniger zum Konsolidierungserfolg beiträgt als in erfolglosen Konsolidierungsperioden. Die Unterschiede sind zwar nicht sonderlich ausgeprägt bei den direkten Steuern; ein bedeutendes Trennkriterium bilden jedoch die indirekten Steuern: Während in Phasen erfolgreicher Konsolidierung das konjunkturbereinigte Verhältnis der indirekten Steuern zum nominalen Bruttoinlandsprodukt lediglich um knapp 0,3 Prozentpunkte zunahm, betrug der Anstieg in Phasen erfolgloser Anpassungen 0,9 Prozentpunkte. Auch hinsichtlich der

Tabelle 80

Jahre erfolgreicher und nicht erfolgreicher Konsolidierung[1)] in den Ländern des Euro-Raums[2)]

Erfolgreiche Konsolidierung Erfolglose Konsolidierung

Jahr	Belgien	Deutsch-land	Finnland	Frank-reich	Griechen-land	Irland	Italien	Nieder-lande	Öster-reich	Portugal	Spanien
1970											
1971											
1972											
1973											
1974											
1975											
1976											
1977											
1978											
1979											
1980											
1981											
1982											
1983											
1984											
1985											
1986											
1987											
1988											
1989											
1990											
1991											
1992											
1993											
1994											
1995											
1996											
1997											
1998											
1999											

1) Konsolidierung: Erhöhung der konjunkturbereinigten Primärsaldenquote innerhalb eines Jahres um mehr als 2 Prozentpunkte oder innerhalb von zwei aufeinanderfolgenden Jahren um jeweils mehr als 1,5 Prozentpunkte. Eine Konsolidierung war erfolgreich, wenn im Durchschnitt in den drei Jahren nach Abschluss der Konsolidierung die bereinigte Primärsaldenquote nicht niedriger war als im letzten Jahr der Konsolidierung. - 2) Ohne Luxemburg.

Quelle für Grundzahlen: EU

Veränderung der konjunkturbereinigten Sozialabgabenquote lassen sich deutliche Unterschiede feststellen: Bei erfolgreicher Konsolidierung stieg die Quote lediglich um 0,3 Prozentpunkte, bei nicht erfolgreicher Konsolidierung jedoch um doppelt so viel.

Mit Blick auf die neben dem Primärdefizit betrachteten Teilpositionen des Budgets gehen auch die Budgetkomponenten der Einnahmeseite und die Quote der gesamten Ausgaben als konjunkturbereinigte Größen ein. Nur für die einzelnen Ausgabenkomponenten sind keine Elastizitäten veröffentlicht, mit denen eine entsprechende Konjunkturbereinigung möglich wäre.

Angesichts der Tatsache, dass keine universell überlegene Methode der Konjunkturbereinigung existiert, wurde als Test auf die Robustheit der Ergebnisse die Analyse zusätzlich mit konjunkturbereinigten Daten der OECD durchgeführt. Die Identifikation der jeweiligen Konsolidierungsperioden unterscheidet sich kaum zwischen beiden Methoden, und auch die grundsätzlichen Aussagen über die Unterschiede in der Struktur zwischen erfolgreichen und erfolglosen Konsolidierungen bleiben hiervon unberührt.

Die Tatsache, dass einnahmeseitige Konsolidierungen weniger von dauerhaftem Erfolg gekrönt sind, bedarf einiger qualifizierender Anmerkungen: Konsolidierungen durch höhere Steuereinnahmen werden hier über einen Anstieg der Steuerquoten erfasst. Diese sind jedoch für die Effizienzwirkungen des Steuersystems nicht unbedingt aussagekräftig (Ziffer 520). So ist es prinzipiell

Tabelle 81

Veränderung einnahmeseitiger und ausgabenseitiger Größen in Konsolidierungsphasen[1] im Euro-Raum[2] im Zeitraum 1970 bis 2002

Veränderung	Konsolidierung	Mittelwert	Median	Standard-abweichung	Beobach-tungen (Anzahl)
		Prozentpunkte			
Konjunkturbereinigte Primärsaldenquote	erfolgreich	2,79	2,55	1,04	17
	nicht erfolgreich	2,92	2,53	1,11	18
Konjunkturbereinigte Einnahmequote	erfolgreich	1,49	1,55	1,22	17
	nicht erfolgreich	3,02	2,66	1,85	18
Quote der konjunkturbereinigten direkten Steuern	erfolgreich	0,68	0,74	0,63	17
	nicht erfolgreich	0,84	0,68	1,13	18
Quote der konjunkturbereinigten indirekten Steuern	erfolgreich	0,26	0,16	0,45	17
	nicht erfolgreich	0,89	0,90	0,43	18
Quote der konjunkturbereinigten Sozialabgaben	erfolgreich	0,31	0,38	0,41	17
	nicht erfolgreich	0,61	0,62	0,64	18
Konjunkturbereinigte Ausgabenquote	erfolgreich	-1,03	-0,89	1,55	17
	nicht erfolgreich	0,42	0,33	1,41	18
Quote der öffentlichen Investitionen	erfolgreich	-0,30	-0,22	0,34	17
	nicht erfolgreich	-0,30	-0,23	0,35	18
Quote der monetären Sozialleistungen	erfolgreich	0,09	0,17	0,43	17
	nicht erfolgreich	0,42	0,32	0,50	18
Quote der Arbeitnehmerentgelte des Staates	erfolgreich	-0,24	-0,18	0,34	17
	nicht erfolgreich	0,18	0,13	0,51	18
Quote des staatlichen Konsums, ohne Arbeitnehmerentgelte	erfolgreich	-0,38	-0,35	0,51	17
	nicht erfolgreich	0,12	0,01	0,77	18
Quote der öffentlichen Subventionen	erfolgreich	-0,05	-0,02	0,17	17
	nicht erfolgreich	-0,03	-0,05	0,31	18

1) Zur Definition erfolgreicher/nicht erfolgreicher Konsolidierung siehe Tabelle 80, Fußnote 1. Da für die einzelnen Ausgabenkomponenten (mit Ausnahme der Gesamtausgaben) keine konjunkturbereinigten Werte existieren, werden die nicht konjunkturbereinigten Quoten verwendet. - 2) Ohne Luxemburg.

Quelle für Grundzahlen: EU

nicht möglich, die Erhöhung der Steuerquote im Konsolidierungsprozess in diejenigen Einnahmezuwächse zu zerlegen, die sich aufgrund einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei unveränderten Steuersätzen ergeben, und denjenigen, die auf originäre Steuersatzerhöhungen zurückgehen. Eine Einnahmeerhöhung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist aber unter Wachstumsgesichtspunkten vorteilhafter als eine Steuersatzerhöhung. Die Tatsache, dass die bedeutendsten Unterschiede zwischen erfolglosen und erfolgreichen Konsolidierungen bei den Veränderungen der Einnahmen aus indirekten Steuern zu beobachten sind, spricht zudem dafür, dass der negative Effekt der Einnahmeseite primär durch Steuersatzerhöhungen erklärbar ist. Denn der Anteil der gestiegenen Einnahmen aus indirekten Steuern, der auf Erhöhungen des Steuersatzes beruht, dürfte in der Regel höher sein als derjenige einer Einnahmezunahme der direkten Steuern.

808. Erfolgreiche Anpassungen zeichnen sich zudem dadurch aus, dass die öffentlichen Ausgaben in Relation zum nominalen Produktionspotential gesenkt werden – im Mittel um 1 Prozentpunkt –, während sie bei nicht erfolgreichen Konsolidierungen sogar um durchschnittlich 0,4 Prozentpunkte ansteigen. Innerhalb der einzelnen Komponenten zeigen sich insbesondere beim Staatskonsum und den monetären Sozialleistungen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Konsolidierungsbemühungen. Da diese Ausgabenkomponenten ein hohes Gewicht haben, sind sie für eine erfolgreiche Konsolidierung auf der Ausgabenseite von großer Bedeutung. Die Quote der Gehaltsbestandteile nimmt bei erfolgreichen Konsolidierungen im Schnitt um 0,2 Prozentpunkte, die des Staatskonsums ohne Arbeitnehmerentgelte um 0,4 Prozentpunkte ab, während es bei erfolglosen Konsolidierungen zu Anstiegen um 0,2 Prozentpunkte beziehungsweise 0,1 Prozentpunkte kommt. Zwar wird die Quote der monetären

Sozialleistungen bei Konsolidierungen im Durchschnitt nicht gesenkt, jedoch ist der Anstieg bei erfolgreichen Konsolidierungen mit 0,1 Prozentpunkten geringer als bei nicht erfolgreichen Anpassungen mit 0,4 Prozentpunkten. Demgegenüber liegt der Rückgang der Quote der öffentlichen Investitionen während Konsolidierungen bei 0,3 Prozentpunkten, unabhängig davon, ob diese Phasen als erfolgreich oder erfolglos eingestuft werden. Keine Unterschiede zeigen sich auch bei den Subventionen, deren Quote in Konsolidierungsphasen nahezu konstant bleibt.

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass in den identifizierten Konsolidierungsphasen die öffentlichen Subventionen nur zu einem sehr geringen Teil zum Konsolidierungserfolg beigetragen haben. Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Subventionsbegriff erheblich enger definiert ist als in der aktuellen Diskussion um den Subventionsabbau. Die öffentlichen Subventionen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995) umfassen lediglich laufende staatliche Zahlungen an gebietsansässige Produzenten, die den Umfang der Produktion dieser Einheiten, ihre Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren beeinflussen. Sie machten im Jahr 2002 in Deutschland rund 30 Mrd Euro aus, ein Betrag, der deutlich unter dem liegt, der im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen ist.

809. Im Kern lautet die Botschaft dieser deskriptiven Analyse: Über den Erfolg oder Misserfolg einer Konsolidierungsstrategie entscheidet nicht das Ausmaß der Anpassung, sondern vielmehr die Struktur des Konsolidierungsprozesses. Einnahmeseitige Strategien versprechen weniger Erfolg als ein Vorgehen, das zugleich entschieden die wesentlichen Ausgabenkategorien einbezieht. Auf der Ausgabenseite sind es insbesondere die Kategorien Staatsverbrauch und monetäre Sozialleistungen, die erfolgreiche von erfolglosen Konsolidierungen unterscheiden.

Konsolidierung und nicht-keynesianische Effekte

810. Neben der Frage, welche Merkmale in der Zusammensetzung des Konsolidierungsmixes eine erfolgreiche von einer erfolglosen Anpassung unterscheiden, ist auch von Interesse, welche Rolle die makroökonomischen Rahmenbedingungen spielen. Sollten ambitionierte Konsolidierungen mehrheitlich in einem expansiven Umfeld begonnen werden beziehungsweise gemäß dem Dauerhaftigkeitskriterium erfolgreiche Konsolidierungen sich von den weniger nachhaltigen Konsolidierungen durch deutlich günstigere konjunkturelle Ausgangsbedingungen unterscheiden, spräche dies dafür, dass nicht so sehr die Frage, ob über die Einnahme- oder die Ausgabenseite konsolidiert wird, relevant ist, sondern vielmehr, wann eine ehrgeizige Konsolidierung eingeleitet wird. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls bedeutsam, welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eine ehrgeizige Rückführung des Defizits hat. Denn als ein Standardargument gegen eine kontraktive Finanzpolitik werden deren vermeintlich negative kurzfristige Folgen angeführt; eine Konsolidierung sollte danach, wenn überhaupt, nur in einem unproblematischen gesamtwirtschaftlichen Umfeld durchgeführt werden.

811. Mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen zu Beginn einer ambitionierten Konsolidierungsphase kann die Hypothese der erfolgreichen „Schönwetterkonsolidierung“ abgelehnt werden. Das konjunkturelle Umfeld vor und während erfolgreichen Anpassungen war regelmäßig schlechter als im Durchschnitt der gesamten Stichprobe. Gleiches gilt für die Privaten Konsumausgaben und die Ausrüstungsinvestitionen (Tabelle 82). Dies deutet darauf hin, dass insbesondere dann eine erfolgreiche Konsolidierung in Angriff genommen wurde, wenn sich die öffentlichen Haushalte in einer kritischen Situation befanden. Die kurz- bis mittelfristige Entwicklung nach Abschluss der Konsolidierungsphase zeigt, dass eine dauerhafte Erhöhung der Primärsaldenquote keine Verschlechterung des Bruttoinlandsprodukts und seiner wesentlichen Verwendungsaggregate zur Folge hat. Im Gegenteil: Die Zunahme der Produktion, des Konsums und der Investitionen beschleunigt sich, verglichen mit der Entwicklung zu Beginn der Konsolidierung. Ähnliches gilt auch für eine nicht nachhaltige Konsolidierung, hierbei ist der Beschleunigungseffekt im Regelfall allerdings nicht so ausgeprägt.

Zudem kommt es bei erfolgreichen Konsolidierungen während der Anpassungsphasen nicht zu dem vielfach mit einem solch kontraktiven Impuls assoziierten Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Einzig die privaten Ausrüstungsinvestitionen gehen während der Anpassungsphasen im Durchschnitt leicht zurück, können diese Kontraktion aber mit der expansiven Entwicklung in den nachfolgenden Jahren mehr als wettmachen.

Inwiefern eine Konsolidierung eine noch bessere konjunkturelle Entwicklung verhindert hat, lässt sich aus dieser deskriptiven Analyse abschließend nicht beantworten. Allerdings kann der Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten vor, während und nach Konsolidierungsphasen mit denjenigen in normalen Zeiten zumindest einen Hinweis darauf geben, ob solche nicht-keynesianischen Effekte möglich sind. Die beobachtbaren Konsolidierungen wurden vornehmlich in den kleineren Ländern des Euro-Raums vorgenommen. Mit Blick auf die gegenwärtigen „Problemfälle“ in der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts steht damit der Testfall auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer ambitionierten Konsolidierungsstrategie noch aus.

812. Die Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit vor Beginn einer erfolgreichen Konsolidierung korrespondiert mit dem festgestellten schwachen gesamtwirtschaftlichen Umfeld. Hier kommt es allerdings erst mit einer gewissen Verzögerung zu einer Verbesserung im Beschäftigungsaufbau. Während und unmittelbar nach der Konsolidierungsphase ist die Beschäftigung leicht rückläufig beziehungsweise stagnierend. Dies ist bei nicht erfolgreichen – also, wie sich gezeigt hat, bei stärker einnahmeseitig ansetzenden – Konsolidierungen nicht der Fall, worin sich möglicher-

Tabelle 82

Veränderung von gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten vor, während und nach Konsolidierungsphasen in den Ländern des Euro-Raums[1)]

		Veränderung						Durchschnittlich jährliche Veränderung in den 3 Jahren nach der		Nachrichtlich:
		im Jahr vor der		während der		im Jahr nach der				
		Konsolidierungsphase[2)]								gesamte Stichprobe
		erfolgreich	nicht erfolgreich	erfolgreich	nicht erfolgreich	erfolgreich	nicht erfolgreich	erfolgreich	nicht erfolgreich	
Bruttoinlandsprodukt[3)]	Mittelwert	1,0	2,8	1,6	0,4	2,4	2,5	2,7	3,4	2,8
	Median	0,9	2,5	1,6	0,6	2,1	2,6	2,7	2,8	2,8
Privater Konsum[3)]	Mittelwert	0,7	2,6	1,5	1,5	2,3	3,3	2,3	3,3	2,7
	Median	1,3	2,6	2,0	2,5	2,3	2,9	2,2	3,4	2,7
Ausrüstungsinvestitionen[3)]	Mittelwert	1,0	1,4	-0,3	-0,1	4,3	1,7	5,3	5,7	3,3
	Median	1,5	1,3	-0,3	3,3	5,5	4,0	3,5	5,8	4,3
Zivile Beschäftigung[3)]	Mittelwert	0,4	0,4	-0,4	0,4	0,0	0,7	1,0	1,1	0,7
	Median	0,3	-0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,2	1,0	1,0	0,6
Arbeitslosenquote[4)]	Mittelwert	0,4	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3	0,0	-0,2	0,1
	Median	0,1	0,3	0,4	0,1	0,4	0,2	0,0	-0,2	0,1
Schuldenstandsquote[4)]	Mittelwert	7,1	2,9	3,8	2,5	1,3	1,8	0,3	2,5	1,3
	Median	5,7	2,3	3,4	3,2	1,2	1,8	-0,4	2,4	1,0
Realer Kurzfristzins[4)]	Mittelwert	-0,6	0,8	0,1	-0,5	-0,6	2,6	-0,2	0,5	0,0
	Median	0,0	2,4	0,0	-0,1	-0,4	2,6	-0,4	0,1	-0,2
Realer Langfristzins[4)]	Mittelwert	0,1	0,5	0,0	-0,9	-0,1	3,2	-0,3	0,3	0,0
	Median	0,4	0,1	-0,7	-0,2	-0,1	3,7	-0,4	0,2	0,0
Realer effektiver Wechselkurs[3)]	Mittelwert	1,4	1,6	-2,0	1,9	0,9	-1,7	0,6	0,5	0,1
	Median	2,2	1,9	-0,2	1,7	0,3	-0,9	0,8	1,9	0,4

1) Ohne Luxemburg. - 2) Zur Definition erfolgreicher/nicht erfolgreicher Konsolidierung siehe Tabelle 80, Fußnote 1. - 3) Veränderung in vH. - 4) Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle für Grundzahlen: EU

weise die Unterschiede in der öffentlichen Beschäftigung spiegeln: So verringern erfolgreiche Konsolidierungen den Anteil der Arbeitnehmerentgelte im Staatskonsum, während dies einnahmeseitige Strategien nicht tun.

813. Das empirisch beobachtbare gesamtwirtschaftliche Umfeld wird neben der Finanzpolitik auch von anderen Faktoren beeinflusst. Insbesondere die Geldpolitik und die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind hier zu nennen. Deren Effekte werden über den realen Kurzfristzins (auf Basis des Deflators des Bruttoinlandsprodukts) und den realen effektiven Wechselkurs, das heißt einen handelsgewichteten Durchschnitt der Wechselkurse gegenüber jeweils 22 Industrieländern (auf Basis der Verbraucherpreise) erfasst. Im Vorfeld erfolgreicher Konsolidierungen kommt es zu einem leichten Absinken des kurzfristigen Realzinses, das sich auch nach den Anpassungsperioden fortsetzt. Demgegenüber kommt es im Gefolge nicht nachhaltiger Konsolidierungsperioden im Mittel zu einem Realzinsanstieg. Dies deutet darauf hin, dass möglicherweise die Geldpolitik bei erfolgreichen Konsolidierungen eine akkommodierende Rolle gespielt hat. Allerdings ist der Realzinseffekt von quantitativ untergeordneter Bedeutung, so dass die entlastenden Impulse von der monetären Seite für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine eher begrenzte Rolle gespielt haben dürften. Weniger einheitlich ist das Bild für den außenwirtschaftlichen Einfluss: Zwar kam es während erfolgreicher Anpassungsperioden zu einer realen Abwertung, dieser entlastende Effekt setzte sich jedoch nicht fort. Bei erfolglosen Konsolidierungsperioden kam es unmittelbar im Anschluss zu einer Abwertung, die in der Folge aber ebenso wenig anhielt. Dieses

heterogene Bild spricht dafür, dass der Einfluss des Wechselkurses nicht prägend für die betrachteten Perioden fiskalischer Anpassung war.

814. Theorien der nicht-keynesianischen Effekte stellen die kritische Rolle des Zustands der öffentlichen Haushalte vor Beginn einer Konsolidierung in das Zentrum ihrer Erklärungen, warum es nicht zu kontraktiven Folgen einer restriktiven Politik kommt. Die beobachtbare Entwicklung der Schuldenstandsquote in den Ländern des Euro-Raums vor Beginn einer Anpassungsperiode, insbesondere einer erfolgreichen, unterstützt diese Erklärung: So nahm im Jahr vor erfolgreichen Konsolidierungen der Verschuldungsgrad um mehr als sieben Prozentpunkte zu, und auch bei den nicht dauerhaft erfolgreichen Phasen ist der Zuwachs noch mehr als doppelt so groß wie im gesamten Stichprobenmittel. Erfolgreichen Konsolidierungen gelingt jedoch mittelfristig eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote.

815. Die Analyse der Konsolidierungsperioden in den EWU-Ländern zeigt ein Bild, dass das traditionelle keynesianische Erklärungsmuster der Effekte einer restriktiven Finanzpolitik qualifiziert. Die beobachtbaren fiskalischen Anpassungen haben im Durchschnitt nicht die befürchteten makroökonomischen Auswirkungen gehabt, vielmehr lassen sich Hinweise auf nicht-keynesianische Reaktionen finden. Die identifizierten Konsolidierungsphasen bilden hierbei Zeiträume einer erheblichen fiskalischen Anpassung ab, so dass sich die Vermutung eines nichtlinearen Effekts der Finanzpolitik aufdrängt. Eine empirische Schätzung bestätigt dies. Die Trennung in keynesianische versus nicht-keynesianische Effekte lässt sich hierbei am klarsten anhand der Auswirkungen auf die Privaten Konsumausgaben untersuchen. In Reaktion auf eine Erhöhung der Staatsausgaben impliziert die keynesianische Theorie über den Multiplikatoreffekt einen Konsumanstieg, wohingegen nach einer Erhöhung der Staatseinnahmen ein negativer Effekt auf den privaten Verbrauch folgen sollte. In einer Panelschätzung mit der Veränderungsrate der Privaten Konsumausgaben als erklärter Variable und dem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts, der Veränderung der Staatsausgabenquote sowie der Veränderung der Einnahmequote als erklärenden Größen findet sich dieser postulierte Wirkungszusammenhang (Tabelle 83).

Es handelt sich hierbei wiederum um eine Panelschätzung unter Verwendung eines gewichteten zweistufigen Kleinste-Quadrate-Verfahrens mit fixen Effekten. Die erklärenden Variablen, die Veränderung der öffentlichen Einnahme- und Ausgabenquoten sowie deren mit einer Dummy-Variablen für Konsolidierungsphasen multiplizierte Werte, werden mittels der verzögerten öffentlichen Einnahme- und Ausgabenquoten sowie der Output-Lücke der Vereinigten Staaten instrumentiert. Die Quoten der staatlichen Einnahmen und Ausgaben gehen nicht konjunkturbereinigt in die Regression ein.

Eine um einen Prozentpunkt kräftigere Erhöhung der Staatsausgabenquote verstärkt die Zuwachsrate des privaten Konsums im gleichen Jahr um rund 0,5 Prozentpunkte. Umgekehrt verringert eine analoge kräftigere

Tabelle 83

Panelschätzung nicht-keynesianischer Effekte auf die Zuwachsrate des privaten Konsums[1]

Veränderung des Bruttoinlandsprodukts	1,09 ** *(10,72)*
Veränderung der Ausgabenquote	0,52 ** *(3,88)*
Veränderung der Einnahmequote	-0,41 (*) *(-1,70)*
Dummy für Konsolidierung (Ausgabenquote)[2]	-0,76 (*) *(-1,91)*
Dummy für Konsolidierung (Einnahmequote)[2]	1,00 (*) *(1,88)*

1) Instrumente: Verzögerte staatliche Einnahme- und Ausgabenquoten, Output-Lücke der Vereinigten Staaten. Weitere Einzelheiten zum Schätzverfahren siehe Ziffern 797 und 815. - 2) Dummy (gleich 1 in Konsolidierungsphase) multipliziert mit der Veränderung der Ausgaben- beziehungsweise Einnahmequote.
(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: t-Statistik.

Erhöhung der Einnahmequote den Konsumzuwachs um 0,4 Prozentpunkte. Diese Größenordnung entspricht auch in etwa derjenigen aktueller empirischer Studien, deren Ergebnisse mit vektorautoregressiven Ansätzen oder durch eine Simulation in makroökonometrischen Modellen hergeleitet werden. Diese quantitativen Effekte realisieren sich in „normalen Zeiten“. Berücksichtigt man die identifizierten Perioden einer erheblichen fiskalischen Konsolidierung über entsprechende Interaktionsdummies, die in diesem Fall den Wert eins annehmen, für die staatlichen Ausgaben- und Einnahmequoten, dann ergeben sich deutliche Unterschiede in den finanzpolitischen Multiplikatoren. Die Koeffizienten der mit den Dummy-Variablen multiplizierten Veränderungen der Quoten haben das umgekehrte Vorzeichen, sind auf dem 10 %-Niveau signifikant und absolut größer als die Koeffizienten der Quotenveränderungen ohne Unterscheidung nach Konsolidierungsphasen. Der Gesamteffekt ergibt sich in diesem Fall durch Addition des Koeffizienten für „normale Zeiten“ sowie des entsprechenden Koeffizienten mit der Dummy-Variable, der den zusätzlichen Effekt während Konsolidierungsphasen angibt. In Konsolidierungsphasen kehren sich die Multiplikatoreffekte um, das heißt, nicht-keynesianische Effekte dominieren.[5] Ähnliche Befunde zu möglichen nichtlinearen Effekten finanzpolitischer Maßnahmen in Abhän-

[5] Durchgeführte Spezifikationstests der geschätzten Gleichung bezüglich der verwendeten Instrumente bestätigen dieses Bild: Die Berücksichtigung der entsprechenden Konsolidierungsphasen führt immer zu einer deutlichen Verringerung der Multiplikatoreffekte von Staatsausgaben und Staatseinnahmen. Allerdings überkompensieren die nicht-keynesianischen Effekte nicht in allen Fällen die „normalen“ Multiplikatoren

gigkeit von finanzpolitischen Regimes finden sich auch in anderen Studien jüngeren Datums, die allerdings einen breiteren Länderkreis als den der EWU-Staaten betrachten (Giavazzi et al., 2000; Afonso, 2001).

Finanzpolitik und Wirtschaftswachstum

816. Über die kurzfristigen Wirkungen der Finanzpolitik auf das makroökonomische Umfeld hinaus sind ihre langfristigen Wirkungen auf das Wachstum von Belang. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll neben seiner Funktion als „Sicherheitsnetz“ für die Unabhängigkeit der Notenbank auch die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in den Mitgliedsländern der Europäischen Union schaffen. Stand noch im Vorfeld der dritten Stufe der Währungsunion das Ziel der Konfliktvermeidung zwischen supranationaler Geldpolitik und einer weiterhin nationalen Finanzpolitik im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion, so wurde in den vergangenen Jahren stärker die Wachstumsdimension des Pakts betont. Mit dem Lissabon-Prozess hat die Europäische Union das Ziel verbunden, am Ende dieses Jahrzehnts zu einer der dynamischsten Wirtschaftsregionen avanciert zu sein. In diesem Rahmen wird der Finanzpolitik eine wichtige Rolle zugewiesen.

817. Der Einfluss der Finanzpolitik auf die mittelfristigen bis langfristigen Wachstumsaussichten ist trotz eines zu beobachtenden verstärkten Interesses an den Zusammenhängen zwischen Wirtschaftswachstum und Institutionen sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Sicht bislang nicht eindeutig geklärt. Aus theoretischer Sicht herrscht keine Einmütigkeit darüber, ob finanzpolitische Maßnahmen einen andauernden Effekt auf die langfristige Wachstumsrate einer Volkswirtschaft haben, wie Vertreter der endogenen Wachstumstheorie behaupten, oder ob die Wirkungen sich „lediglich“ auf das langfristige Niveau der Produktion beschränken, allerdings mit in der Übergangsphase an das neue Gleichgewicht durchaus über einen längeren Zeitraum einhergehenden Wachstumsrateneffekten. Da beide Ansätze in der kurzen bist mittleren Frist veränderte Wachstumsraten vorhersagen, lässt sich diese theoretische Kontroverse aus empirischer Sicht nur schwer entscheiden (Jones, 1995; Romero de Ávila und Strauch, 2003). Darüber hinaus wird in der empirischen Literatur teilweise die Gültigkeit eines jeglichen Effekts der Finanzpolitik auf das Wirtschaftswachstum bestritten (Agell et al., 1997; kontrovers dazu Fölster und Henreksson, 1999).

818. In empirischen Arbeiten zum Einfluss finanzpolitischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum hat in den vergangenen Jahren auch hier der Einsatz von Panelmethoden gegenüber reinen Querschnittsmethoden an Gewicht gewonnen: Zum einen können damit neben der reinen Querschnittsdimension auch Zeitreiheninformationen genutzt werden; zum anderen beseitigt eine Panelschätzung eine Reihe methodischer Probleme der Querschnittsstudien. Für die folgenden Schätzungen wird, wie in der Literatur weitgehend üblich, auf Fünfjahresdurchschnitte zurückgegriffen, um die Ausschaltung konjunktureller Einflüsse sicherzustellen. Geschätzt wird der Wachstumseinfluss der Finanzpolitik in einem dynamischen Panel mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner im erwerbsfähigen Alter als erklärter Variable und einer Reihe exogener finanzpolitischer Größen als erklärende Variablen. Fixe Effekte tragen der länderspezifischen Heterogenität Rechnung. Als Instrumente werden hier die zeitverzögerten Niveaus der erklärenden Variablen genutzt (JG 2002 Ziffern 594 ff.).

819. Die Ergebnisse der Panelregressionen belegen einen signifikanten Einfluss sowohl der Finanzierungsseite als auch der Ausgabenseite auf das Wachstum (Tabelle 84). Eine Verringerung der Einnahmequote sowie eine Erhöhung des Finanzierungssaldos wirken in der Spezifikation der Finanzierungsseite wachstumsförderlich. Wird die Ausgabenquote gekürzt, so hat auch dies positive Effekte auf das Wachstum. Der Koeffizient ist sogar auf einem deutlich höheren Niveau signifikant verschieden von null als die Koeffizienten der finanzierungsseitigen Komponenten. Demgegenüber ist der Finanzierungssaldo in der Spezifikation der Ausgabenseite nicht signifikant.

Tabelle 84

Der Einfluss der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf das Wachstum[1)]

Variable	Finanzierungsseite	Ausgabenseite
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts - verzögert	0,23 (*) *(1,89)*	0,27 * *(2,39)*
Einnahmen, insgesamt	-0,23 * *(-2,59)*	
Ausgaben, insgesamt		-0,31 ** *(-3,51)*
Finanzierungssaldo	0,51 ** *(2,82)*	-0,15 *(-0,55)*

1) Veränderung des Bruttoinlandsprodukts je erwerbsfähigen Einwohner (im Alter von 15 bis 64 Jahren) in Ländern des Euro-Raums (ohne Luxemburg). Zugrunde gelegter Zeitraum: 1970 bis 2002. Die erklärenden finanzpolitischen Variablen gehen als Veränderung ihres Anteils am nominalen Bruttoinlandsprodukt ein. Alle abhängigen Variablen sind logarithmiert (Ausnahme: Finanzierungssaldo). Zusätzlich - hier nicht aufgeführt - gehen ein Zeittrend und ein Dummy für die deutsche Vereinigung (1990 bis 1994) in die Regression ein. Instrumente: Verzögerte Niveaus der erklärenden Variablen (Verzögerung *t* -2). Weitere Einzelheiten zum Schätzverfahren siehe Ziffern 797 und 815.

(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: *t* -Statistik.

Um zu überprüfen, woher dieser negative Effekt der Finanzpolitik rührt, wird der Einfluss der einzelnen Einnahme- und Ausgabenkomponenten auf das Wachstum geschätzt (Tabelle 85, Seite 454). Von den verschiedenen Einnahmekomponenten erweisen sich die indirekten Steuern und die Sozialabgaben als signifikant negativ, für die direkten Steuern lässt sich keine signifikante Beziehung erkennen. Dieser empirische Befund wird auch von anderen Studien geteilt (Romero de Ávila und

Tabelle 85

Der Einfluss ausgewählter staatlicher Einnahme- und Ausgabenkomponenten auf das Wachstum[1)]

Variable	Einnahme-		Ausgaben-	
	komponenten			
Veränderung des Bruttoinlandsprodukts - verzögert	0,34 *(3,33)*	**	0,33 *(2,37)*	*
Direkte Steuern	0,02 *(0,57)*			
Indirekte Steuern	-0,13 (-1,84)	(*)		
Sozialabgaben	-0,32 *(-4,78)*	**		
Monetäre Sozialleistungen			-0,16 *(-2,15)*	*
Offentliche Investitionen			0,10 *(3,31)*	**
Arbeitnehmerentgelte des Staates			0,09 *(0,59)*	
Staatskonsum, ohne Arbeitnehmerentgelte			-0,20 *(-1,22)*	
Subventionen			-0,04 *(-1,44)*	
Zinsausgaben			-0,02 *(-0,79)*	
Finanzierungssaldo	0,45 *(2,81)*	**	0,02 *(0,07)*	

1) Erläuterungen siehe Tabelle 84, Fußnote 1.

(*), *, ** zeigen Signifikanz auf dem 10%-, 5%- beziehungsweise 1%-Niveau an. In Klammern: *t*-Statistik.

Strauch, 2003). Allerdings ist die Insignifikanz des Einflusses der direkten Steuern darauf zurückzuführen, dass die wachstumsschädlichen Effekte der direkten Steuern primär über den Einfluss auf die Unternehmensinvestitionen wirken (JG 2002 Ziffer 606). Eine Erhöhung der Defizitquote beziehungsweise eine Verringerung des staatlichen Finanzierungsüberschusses wirkt in dieser Spezifikation ebenfalls signifikant negativ. Auf der Ausgabenseite haben nur die monetären Sozialleistungen einen signifikant negativen Effekt, öffentliche Investitionen wirken langfristig positiv auf das Wachstum. Dieses Ergebnis verändert sich auch nicht, wenn durch die Einbeziehung der Einnahmequote die Finanzierung der Ausgaben berücksichtigt wird.

820. Unabhängig von den gewählten Spezifikationen ergibt sich somit ein Zusammenhang zwischen finanzpolitischen Maßnahmen und Wirtschaftswachstum: Nicht-produktive Staatsausgaben beeinträchtigen die langfristigen Wachstumsaussichten, produktive Ausgaben in Form von Investitionen unterstützen das Wachstum. Der Effekt der staatlichen Einnahmeseite ist ebenfalls negativ, allerdings weniger ausgeprägt als derjenige der Ausgaben. Staatliche Defizite führen zu einem niedrigeren gleichgewichtigen Niveau des Bruttoinlandsprodukts. Aus den empirischen Ergebnissen kann man jedoch nicht folgern, dass aus Wachstumsgesichtspunkten der staatliche Einfluss drastisch oder im Extremfall gar auf null zu reduzieren sei. Vielmehr hat der Umfang der staatlichen Tätigkeit in den Ländern der Europäischen Währungsunion ein Niveau erreicht, von dem aus eine Rückführung im Regelfall wachstumsfördernd wirken sollte.

Zusammenfassung

821. In der vorliegenden Analyse wurde eine Reihe kurzfristiger Aspekte der Finanzpolitik empirisch untersucht. Mit Blick auf die Reaktion der öffentlichen Budgets auf konjunkturelle Schwankungen lässt sich kein Hinweis auf eine im Zeitablauf abnehmende Reagibilität feststellen. Für die diskretionären Reaktionsmuster in Gestalt der konjunkturbereinigten Primärsalden ist über weite Zeiträume in den großen EWU-Ländern eine signifikant prozyklische Reaktion auf Veränderungen des Auslastungsgrads erkennbar, die erst am aktuellen Rand nicht mehr vorhanden scheint. Mit Blick auf die Effekte, die finanzpolitische Maßnahmen in der kurzen Frist auf die Konjunktur haben, stützen aktuelle Studien eine keynesianische Sicht. Die Frage, ob eine diskretionäre Finanzpolitik ein wirkungsvolles Stabilisierungsinstrument darstellt, hängt aber zusätzlich von einer Reihe von Bedingungen ab, die im konkreten Einzelfall schwierig zu beurteilen sind. Dies spricht dafür, die Stabilisierungsfunktion primär den automatischen Stabilisatoren zuzuweisen. Die Konsolidierungserfahrungen in vielen Ländern der Europäischen Währungsunion zeigen zudem, dass eine diskretionäre Finanzpolitik nicht unbedingt nur keynesianische Multiplikatoreffekte auslöst. Vielmehr kann es in Abhängigkeit von den finanzpolitischen Rahmenbedingungen und den Erwartungen der Haushalte und Unternehmen auch zu nicht-keynesianischen Effekten der Finanzpolitik kommen. Darüber hinaus findet die vorliegende Analyse eine empirische Bestätigung für den Einfluss finanzpolitischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum. Sowohl die Finanzierungsseite – über Abgaben und staatliche Kreditaufnahme – als auch die Ausgabenseite beeinflussen das langfristige Produktionsniveau.

Literatur

Afonso, A. (2001) *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU-15*, Manuskript.

Agell, J., T. Lindh und H. Ohlsson (1997) *Growth and the Public Sector: a critical Review Essay*, European Journal of Political Economy, 13, 33 – 52.

Alesina, A. und R. Perotti (1997) *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, 44, 297 – 329.

Alesina, A. und R. Perotti (1995) *Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Economies*, Economic Policy, 21, 207 – 248.

Ardagna, S. (2001) *Fiscal Policy Composition, Public Debt, and Economic Activity*, Public Choice, 109, 301 – 325.

Baxter, M. und R. G. King (1993) *Fiscal Policy in General Equilibrium*, American Economic Review, 83, 315 – 334.

Blanchard, O. (1990) *Comment on Giavazzi and Pagano*, in Blanchard O. and S. Fischer (Hrsg.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge Mass., The MIT Press.

Bertola, G. und A. Drazen (1993) *Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity*, American Economic Review, 83, 1170 – 1188.

Dalsgaard, T., C. André, und P. Richardson (2001) *Standard Shocks in the OECD Interlink Model*, OECD Economics Department Working Papers 306.

Europäische Kommission (2001) *European Economy*, 3/2001

Europäische Kommission (2002) *European Economy*, 3/2002.

Europäische Kommission (2003) *European Economy*, 3/2003.

Fatás, A. und I. Mihov (2001) *The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 2760.

Fatás, A. und I. Mihov (2002) *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 3277.

Fölster, S. und M. Henrekson (1999) *Growth and the Public Sector: a Critique of the Critics*, European Journal of Political Economy, 15, 337 – 358.

Fölster, S. und M. Henrekson (2001) *Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries*, European Economic Review, 45, 1501 – 1520.

Galí, J. und R. Perotti (2003) *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, Centre for Economic Policy Research Working Paper 3933.

Gasche, M. (2003) *Dynamische Fiskalpolitik – Makroökonomische Wirkungen der Fiskalpolitik in einem Real Business Cycle-Modell*, Frankfurt am Main, Lang.

Giavazzi, F., T. Jappelli und M. Pagano (2000) *Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries*, European Economic Review, 44, 1259 – 1289.

Giavazzi, F. und M. Pagano (1990) *Can Severe Fiscal Contractions be expansionary? Tales of two small European Countries*, in Blanchard O. and S. Fischer (Hrsg.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge Mass., The MIT Press.

Hemming, R., M. Kell und S. Mahfouz (2002) *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature*, IMF Working Paper 02/208.

Höppner, F. (2001) *A VAR Analysis of the Effects of Fiscal Policy in Germany*, Universität Bonn.

Jones, C. I. (1995) *Time Series Properties of Endogenous Growth Models*, Quarterly Journal of Economics, 110, 495 – 525.

Mountford, A. und H. Uhlig (2002) *What are the Effects of Fiscal Policy Shocks?*, Centre for Economic Policy Research Working Paper 3338.

Perotti, R. (2002) *Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries*, ECB Working Paper 168.

Ramey, V. und M. D. Shapiro (1999) *Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 48, 1145 – 1194.

Romero de Ávila, D. und R. Strauch (2003), *Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a Panel Data Analysis*, ECB Working Paper 246.

Scheremet, W. (2001) *Automatische Stabilisatoren, fiskalpolitische Schocks und Konjunktur: Eine vergleichende SVAR-Analyse für Deutschland und die USA*, Frankfurt am Main, Lang.

van den Noord, P. (2000) *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond*, OECD Economics Department Working Papers 230.

IV. Verteilung der Markteinkommen und der Einkommensteuerschuld in Deutschland

822. Der Sachverständigenrat analysiert regelmäßig die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland (zuletzt JG 2002 Ziffern 633 ff.). Im Folgenden wird erstmals die primäre Einkommensverteilung in Deutschland anhand von einkommensteuerlichen Veranlagungsdaten untersucht. Dabei beschränkt sich die Untersuchung nicht auf Stichproben, deren Daten durch freiwillige Befragungen von Haushalten oder Personen ermittelt wurden – solche Stichproben weisen üblicherweise speziell im Bereich von Spitzeneinkommensbeziehern aufgrund geringer Fallzahlen gewisse Probleme bezüglich der Repräsentativität auf; vielmehr wird auf steuerstatistische Erhebungen zurückgegriffen, die insbesondere den oberen Einkommensbereich aufgrund des gewählten Stichprobenplans vollständig abbilden. Die Untersuchung verdeutlicht, dass es zwischen den einzelnen Einkunftsarten teilweise erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Einkommensverteilung gibt. Im Hinblick auf einkommensteuerliche Abzugsbeträge wird allein durch die Sonderausgaben die Bemessungsgrundlage stark vermindert. Ferner wird die Progressivität des Einkommensteuersystems anhand des Datenmaterials ersichtlich.

Datenbasis

823. In den vergangenen Jahren wurde zur Untersuchung der Einkommensverteilung auf Stichprobendaten des Sozio-oekonomischen Panels des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Die damit erhaltenen Verteilungsergebnisse wurden dann auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Die bisherigen Analysen dürften weite Teile der Einkommensskala hinreichend gut repräsentieren. Zu vermuten ist allerdings, dass Haushalte oder Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen oder „Spitzeneinkommen“ nur unzureichend in den bisherigen Untersuchungen erfasst worden sind, denn Haushalte mit solchen Einkommen werden im Allgemeinen in Befragungen, selbst bei einer Auskunftspflicht, nicht erreicht.

824. Eine Einkommensverteilung, die auch Spitzeneinkommensbezieher umfasst, kann mit Hilfe von prozessproduzierten Daten, zum Beispiel mit Daten aus der amtlichen Steuerverwaltung, genauer untersucht werden. Das Statistische Bundesamt verfügt mit dem Ursprungsdatenmaterial aus den im Dreijahresturnus durchgeführten Lohn- und Einkommensteuerstatistiken für die Veranlagungsjahre 1992, 1995 und 1998 über drei umfangreiche Einzeldatenbestände, die zu einer – bislang fehlenden – umfassenden Analyse der Einkommensverteilung herangezogen werden. Mit der Gründung des Forschungsdatenzentrums im Statistischen Bundesamt steht der Wissenschaft in Kürze unter anderem faktisch anonymisiertes Stichprobenmaterial aus der Einkommensteuerstatistik zur Verfügung. Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik enthält je Veranlagungsjahr rund 30 Millionen Steuerpflichtige. Im Fall der Zusammenveranlagung umfasst ein Steuerpflichtiger zwei Steuerfälle. Somit liefert die Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1998 Informationen von rund 43,6 Millionen Bundesbürgern über die Zusammensetzung ihrer steuerlichen Einkünfte sowie die entsprechende einkommensteuerliche Veranlagung. Etwa 13,8 Millionen Steuerpflichtige wurden nach der Grundtabelle und rund 14,9 Millionen Steuerpflichtige nach der Splittingtabelle besteuert. Jeder Datensatz beschreibt mit maximal 800 Merkmalen die Entstehung des „zu versteuernden Einkommens“ sowie der „festgesetzten Einkommensteuer“. Die Merkmale wurden im Rahmen der individuellen Einkommensteuererklärungen statistisch erfasst und aufbereitet. Aus diesem Gesamtmaterial wurden zur leichteren Verarbeitung geschichtete Zufallsstichproben gezogen, die für die Jahre 1995 und 1998 rund 10 vH der Grundgesamtheit enthalten. Im Bereich von hohen Einkommen umfasst die Stichprobe in der Regel alle Steuerpflichtigen. Für das Veranlagungsjahr 1992 wurde aus technischen Gründen auf eine kleinere Stichprobe von rund 100 000 Steuerpflichtigen zurückgegriffen.

Als Merkmale zur Bildung von Schichten der Grundgesamtheit, aus der die Stichproben gezogen wurden, dienen die einkommensteuerliche Veranlagungsart, die überwiegende Einkunftsart, die Zahl der Kinderfreibeträge, der Wohnort der Steuerpflichtigen nach alten und neuen Bundesländern sowie der Gesamtbetrag der Einkünfte. Hieraus ergeben sich für das Jahr 1995 insgesamt 1 568 Schichten. Die Aufteilung des Stichprobenumfangs auf die einzelnen Schichten erfolgt nach dem „Prinzip der vergleichbaren Präzision für gegliederte Ergebnisse“ (Krug, Nourney und Schmidt, 2001). Aus den einzelnen Schichten wird dann jeweils eine bestimmte Anzahl von Stichprobenfällen zufällig gezogen. Für Steuerpflichtige mit einem sehr hohen steuerpflichtigen Einkommen liegt naturgemäß eine sehr hohe Varianz der Merkmalsausprägung Gesamtbetrag der Einkünfte vor. Daher wurden fast alle Steuerpflichtigen mit einem jährlichen Gesamtbetrag der Einkünfte von mehr als seinerzeit 250 000 DM in die Stichprobe einbezogen (Zwick, 1998). Der relative Stichprobenfehler des Merkmals Gesamtbetrag der Einkünfte ist – nicht zuletzt aufgrund des Stichprobenumfangs – sehr gering und liegt für das Jahr 1995 deutlich unter 0,1 vH. Für die vorliegende Untersuchung wurden jeweils die 10 vH-Stichproben als formal anonymisiertes Datenmaterial im Statistischen Bundesamt ausgewertet, wobei die Auswertung des Veranlagungsjahrs 1998 auf einer vorläufigen Stichprobe basiert.

825. Mit den Einkommensangaben in den Einkommensteuerstatistiken ist ein Adäquationsproblem verbunden (Grohmann, 1985). Die zugrunde liegenden Begriffe und Abgrenzungen basieren auf dem Steuerrecht beziehungsweise stammen aus den einkommensteuerlichen Veranlagungen der Steuerpflichtigen. Sie sind daher nicht unmittelbar vergleichbar mit den Einkommensbegriffen, die zum Beispiel in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dargestellt sind. Das steuerstatistisch aufgezeichnete Einkommen entspricht eher dem Markteinkommen und nicht dem letztlich verfügbaren Ein-

kommen der Bundesbürger. Nicht erfasst sind folglich Einkommen, die steuerlich keine Relevanz besitzen. Dadurch können zwar Aussagen über die Primärverteilung der Einkommen in Deutschland, aber nicht über die Sekundärverteilung vorgenommen werden, also die Einkommensverteilung, die sich nach den staatlichen Umverteilungsmaßnahmen ergibt.

Unberücksichtigt sind beispielsweise Transfers wie das Arbeitslosengeld oder das Krankengeld, sofern sie nicht dem Progressionsvorbehalt unterliegen, die Sozialhilfezahlungen oder das Wohngeld. Ebenfalls nicht in der Datenbasis enthalten sind die steuerfreien Zuschläge zur Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit nach § 3b Einkommensteuergesetz. Nicht vollständig erfasst sind Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung, die nach § 22 Einkommensteuergesetz nur mit ihrem Ertragsanteil zu versteuern sind, und Einkünfte aus Kapitalvermögen, sofern sie unter dem Sparerfreibetrag liegen und in der Einkommensteuererklärung daher nicht angegeben werden müssen. Ähnlich mag es mit Einkünften aus privaten Wertpapiergeschäften sein, die häufig nicht dem Finanzamt zur Kenntnis gebracht werden oder bei einer Veräußerung außerhalb der gesetzlichen Fristen ohnehin steuerfrei sind. Einkommen, die unter den Tatbestand der Steuerfreiheit nach § 3 Einkommensteuergesetz fallen (zum Beispiel Einnahmen aus nebenberuflicher Tätigkeit als Übungsleiter), sind nicht in der Datenbasis enthalten.

Demgegenüber sind steuerpflichtige Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ebenso wie die entsprechenden individuellen Einkommensteuerzahlungen über das gesamte Einkommensspektrum hinweg vollständig in der Datenbasis enthalten. Aufgrund des dargelegten Adäquationsproblems beziehen sich die Aussagen über die Einkommensverteilung und die Einkommensteuerverteilung lediglich auf die Verteilung des Gros der Markteinkommen, das heißt der steuerpflichtigen und dem Finanzamt deklarierten Einkommen sowie den dazugehörigen Einkommensteuerzahlungen.

826. Grundsätzlich ist anzumerken, dass im Rahmen der Gewinneinkünfte (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständige Arbeit) ausschließlich die steuerlich relevanten Gewinne erfasst sind; die Betriebsausgaben sind nicht in der Datenbasis enthalten, da sie üblicherweise nicht detailliert in den Formularen zur Einkommensteuererklärung angegeben werden. Analog verhält es sich auch bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Insgesamt ist dies insofern weniger problematisch, da die hier interessierende Einkommensgröße das steuerpflichtige Markteinkommen, das heißt das Einkommen nach Abzug von Werbungskosten beziehungsweise nach Abzug von Betriebsausgaben und vor Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist. Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Markteinkommens insbesondere bei Gewinneinkünften können allerdings dann auftreten, wenn in den Betriebsausgaben Bestandteile enthalten sind, die eher der privaten Sphäre zugerechnet werden können. Im Rahmen der Gewinnermittlung ist eine trennscharfe Abgrenzung von betrieblich und privat veranlassten Ausgaben nicht immer möglich, so dass Betriebsausgaben auch privat veranlasste, im Prinzip nicht abzugsfähige Ausgaben enthalten können. Um eine weitgehende Vergleichbarkeit der Einkunftsarten herzustellen, erfolgt die Verteilungsanalyse auch für die Einkommensquelle nichtselbständiger Arbeit nach Abzug der entsprechenden Werbungskosten, obgleich im Datensatz auch Angaben zum steuerpflichtigen Bruttolohn enthalten sind.

Verteilung der Einkommen über die steuerlichen Einkunftsarten

827. Die Summe der positiven Einkünfte betrug im Jahr 1992 insgesamt 828,2 Mrd Euro, dies entsprach der Hälfte des nominalen Bruttoinlandsprodukts oder etwa zwei Dritteln des Volkseinkommens, in dem allerdings die Sozialbeiträge der Arbeitgeber enthalten sind. Rechnet man diese heraus, belief sich der Anteil der Summe der positiven Einkünfte an dem so bereinigten Volkseinkommen im Jahr 1992 auf 76,9 vH; er sank im Jahr 1995 auf 76,2 vH. Für das Jahr 1998 ist eine leichte Zunahme dieses Anteils auf 76,3 vH feststellbar. Insofern kann mit Blick auf die positiven steuerpflichtigen Einkünfte für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 1998 nicht von einer Erosion der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage gesprochen werden.

Im Jahr 1992 bezogen rund 29,3 Millionen Steuerpflichtige positive Einkünfte von durchschnittlich 28 399 Euro je Steuerpflichtigen (Tabelle 86, Seite 458). Die durchschnittliche Summe dieser Einkünfte je Steuerpflichtigen stieg bis zum Jahr 1995 um 7,0 vH. In dem Dreijahreszeitraum von 1995 bis 1998 nahm diese Größe abermals um 6,4 vH auf 33 456 Euro zu. Die wesentlich kleinere Gruppe von Steuerpflichtigen mit negativen Einkünften – sie umfasste im Jahr 1992 rund 3,2 Millionen Steuerpflichtige – hatte im Mittel Verluste von 10 024 Euro zu verzeichnen. Die Zahl der Steuerpflichtigen mit negativen Einkünften nahm im Verlauf der neunziger Jahre deutlich zu. So machten im Jahr 1995 etwa 3,7 Millionen Steuerpflichtige und im Jahr 1998 bereits rund 4,0 Millionen Steuerpflichtige negative Einkünfte im Rahmen ihrer Einkommensteuererklärung geltend. Die negativen Einkünfte betrugen im Jahr 1995 durchschnittlich 13 896 Euro und im Jahr 1998 durchschnittlich 13 295 Euro. In diesen Daten spiegelt sich vor allem die steuerliche Förderung gemäß dem Fördergebietsgesetz in den neuen Bundesländern wider, die hohe Sonderabschreibungen für Investitionen erlaubte, die bis zum Jahr 1998 getätigt wurden.

828. Haupteinkommensquelle in Deutschland sind nach wie vor **Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit**. Sie erreichten im Jahr 1992 ein Volumen von 655,3 Mrd Euro; das entsprach 79,1 vH der in die Steuerbemessung einbezogenen positiven Einkünfte. Gemessen an den Bruttolöhnen und -gehältern einschließlich der in diese Einkunftsart fallenden, den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen entnommenen Pensionen der Beamten gingen somit 84,8 vH als Einkünfte in die Einkommensbesteuerung ein. Rund 6,7 vH der in den

Tabelle 86

Struktur der steuerlichen Einkunftsarten[1)]

		Einkünfte aus							Summe der Einkünfte
		Land- und Forst-wirtschaft	Gewerbe-betrieb	selbstän-diger Arbeit	nichtselb-ständiger Arbeit[2)]	Kapital-vermögen	Vermietung und Ver-pachtung[3)]	Sonstigen Einkünften	
Veranlagungsjahr 1992									
		Mrd Euro							
Einkünfte	Positiv	6,7	78,6	35,8	655,3	28,0	13,0	10,8	828,2
	Negativ	- 0,4	- 9,3	- 0,7	0,0	- 0,3	- 21,3	0,0	- 32,1
		Euro							
Mittelwert	Positiv	12 884	32 571	34 493	24 725	5 172	6 398	3 289	28 399
	Negativ	- 6 138	- 11 330	- 4 882	- 1 984	- 2 857	- 9 345	- 1 371	- 10 024
Standard-abweichung	Positiv	29 140	272 801	78 418	22 132	45 811	21 178	8 868	78 418
	Negativ	12 814	57 256	13 076	3 515	14 945	36 934	2 841	13 076
		Steuerpflichtige							
Hochgerechnet[4)]	Positiv	519 470	2 411 906	1 038 218	26 505 213	5 417 368	2 034 066	3 271 963	29 163 035
	Negativ	64 258	824 777	141 193	25 057	101 251	2 279 995	4 561	3 200 289[a)]
Stichprobe		1 693	12 846	8 493	85 405	27 840	10 129	9 735	96 883
Veranlagungsjahr 1995									
		Mrd Euro							
Einkünfte	Positiv	6,9	77,2	41,0	718,1	18,6	15,7	15,2	892,7
	Negativ	- 0,5	- 15,1	- 0,9	- 0,1	- 0,3	- 34,5	0,0	- 51,5
		Euro							
Mittelwert	Positiv	13 055	30 537	33 440	27 324	14 199	7 218	3 880	30 387
	Negativ	- 8 619	- 14 844	- 5 263	- 2 462	- 4 054	- 13 098	- 2 077	- 13 896
Standard-abweichung	Positiv	38 994	251 312	77 895	24 305	116 696	26 877	7 718	89 869
	Negativ	51 194	168 537	21 228	6 513	46 943	88 709	16 902	126 178
		Steuerpflichtige							
Hochgerechnet[4)]	Positiv	528 474	2 528 330	1 224 815	26 279 030	1 309 404	2 181 495	3 920 968	29 376 717
	Negativ	60 220	1 019 421	176 113	30 998	80 201	2 634 097	5 726	3 705 655[a)]
Stichprobe		144 846	648 432	392 464	2 029 402	381 110	458 575	582 217	2 958 567
Veranlagungsjahr 1998									
		Mrd Euro							
Einkünfte	Positiv	8,2	103,4	49,6	731,9	23,1	18,6	15,3	950,0
	Negativ	- 0,5	- 16,3	- 1,0	- 0,1	- 0,3	- 35,0	0,0	- 53,2
		Euro							
Mittelwert	Positiv	15 399	36 913	35 366	29 086	15 052	7 444	4 125	33 456
	Negativ	- 7 540	- 14 589	- 4 744	- 1 941	- 3 787	- 12 311	- 4 798	- 13 295
Standard-abweichung	Positiv	59 044	405 369	90 061	30 289	173 920	32 794	16 363	148 843
	Negativ	20 558	121 681	15 203	4 180	58 707	79 818	13 718	96 481
		Steuerpflichtige							
Hochgerechnet[4)]	Positiv	530 056	2 800 776	1 401 919	25 164 753	1 532 978	2 498 070	3 703 953	28 395 387
	Negativ	62 993	1 114 487	203 907	43 469	83 235	2 846 648	9 141	4 000 665[a)]
Stichprobe		56 035	327 945	171 610	2 508 877	210 878	279 210	388 533	2 877 992

1) Da die Ergebnisse auf einer Stichprobe basieren, können diese von den in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes ausgewiesenen Daten abweichen. - 2) Einschließlich der Steuerpflichtigen, für die keine Einkommensteuerveranlagung durchgeführt wurde. - 3) Einschließlich Einkünfte aus Anteilen an Bauherren- und Erwerbergemeinschaften, geschlossenen Immobilienfonds und Grundstücksgemeinschaften. - 4) Mehrfachangaben möglich. - a) Steuerpflichtige, bei denen in mindestens einer Einkunftsart negative Einkünfte vorlagen.

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nachgewiesenen Bruttolöhne und -gehälter einschließlich Beamtenpensionen, also 51,6 Mrd Euro, wurden als Werbungskosten von den steuerpflichtigen Bruttolöhnen abgesetzt. Die verbleibende Differenz zwischen den ausgewiesenen Bruttolöhnen und den Bruttolöhnen und -gehältern von 8,5 vH war steuerfreien Bestandteilen der Bruttolöhne und -gehälter zuzurechnen. Die positiven Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit stiegen in dem Dreijahreszeitraum von 1992 bis 1995 um 9,6 vH an, also stärker als die Bruttolöhne und -gehälter, die im gleichen Zeitraum um 7,7 vH expandierten. In diesen Jahren legte der Verbraucherpreisindex um insgesamt 9,1 vH zu – folglich kam es im Aggregat zu einem leichten Anstieg der realen Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit. Im Zeitraum der Jahre 1995 bis 1998 fiel der Einkommensanstieg erheblich moderater aus. Die Bruttolöhne und -gehälter nahmen um 3,0 vH zu, während die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit um 1,9 vH zulegen konnten. Zwischen den Jahren 1995 und 1998 stieg der Verbraucherpreisindex um 4,4 vH, so dass im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Jahren im Aggregat von einem Rückgang der realen Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit gesprochen werden kann. In der hohen Zuwachsrate dieser Einkommen zu Beginn der neunziger Jahre spiegelt sich die beschleunigte Einkommensangleichung der neuen an die alten Bundesländer wider. Die Zahl der Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit reduzierte sich in dem Sechsjahreszeitraum von 1992 bis 1998 deutlich von 26,5 Millionen auf 25,2 Millionen. Die durchschnittlichen positiven Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit stiegen im Dreijahreszeitraum von 1992 bis 1995 um 10,5 vH und von 1995 bis 1998 um 6,5 vH auf zuletzt 29 086 Euro an.

Für das Veranlagungsjahr 1998 liegen die Werbungskosten in aufgeschlüsselter Form vor. In jenem Jahr betrugen die Werbungskosten, die vom Bruttolohn abgesetzt wurden, 53,4 Mrd Euro. Gegenüber dem Jahr 1992 war also lediglich ein geringfügiger Anstieg feststellbar. Ein Großteil, nämlich 33,0 Mrd Euro, wurde durch den damals geltenden Arbeitnehmerpauschbetrag in Höhe von 2 000 DM verursacht. Die Mehraufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung einschließlich entsprechender Verpflegungsmehraufwendungen beliefen sich auf 3,0 Mrd Euro, während die übrigen Werbungskosten 6,6 Mrd Euro ausmachten. Die nachgewiesenen Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte betrugen 21,6 Mrd Euro, wobei jedoch ein Großteil der Werbungskosten bereits durch den Arbeitnehmerpauschbetrag abgedeckt wurde. Das bedeutet, dass selbst eine ersatzlose Streichung der Anrechenbarkeit von Fahrtkosten im Jahr 1998 lediglich zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 8,5 Mrd Euro geführt hätte, da ein Großteil der angegeben Fahrtkosten bereits durch den Arbeitnehmerpauschbetrag abgegolten wurde.

829. Bezieher von **Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit** hatten – verglichen mit Beziehern von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit – im Durchschnitt deutlich höhere positive Einkünfte. Im Jahr 1992 waren die durchschnittlichen positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb um 31,7 vH und aus selbständiger Arbeit etwa 39 vH höher als diejenigen aus nichtselbständiger Arbeit, das heißt 32 571 Euro beziehungsweise 34 493 Euro. Drei Jahre später war der Unterschied weniger markant: Die durchschnittlichen positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb lagen im Jahr 1995 um knapp 12 vH und diejenigen aus selbständiger Arbeit um etwa 22 vH über den durchschnittlichen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. Weitere drei Jahre später lag der Abstand zwischen den durchschnittlichen positiven Einkünften aus Gewerbebetrieb mit 36 913 Euro und nichtselbständiger Arbeit wieder bei knapp 27 vH, während der Abstand zwischen den durchschnittlichen positiven Einkünften aus selbständiger Arbeit in Höhe von 35 366 Euro und nichtselbständiger Arbeit fast konstant blieb.

Die Zahl der Steuerpflichtigen, die positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit in ihrer Einkommensteuererklärung deklarierten, nahm deutlich zu. Erzielten im Jahr 1992 etwa 2,4 Millionen Steuerpflichtige positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb, so waren es im Jahr 1998 bereits rund 2,8 Millionen Steuerpflichtige. Die Zahl derer, die über positive Einkünfte aus selbständiger Arbeit verfügten, stieg im gleichen Zeitraum um etwa 360 000 Steuerpflichtige. In den Jahren 1992 und 1995 betrugen die positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb jeweils rund 78 Mrd Euro. Im Jahr 1998 wurden positive Einkünfte aus Gewerbebetrieb in Höhe von etwa 103 Mrd Euro nachgewiesen. Diesen positiven Einkünften standen Verluste aus Gewerbebetrieb von 9,3 Mrd Euro im Jahr 1992, 15,1 Mrd Euro im Jahr 1995 und 16,3 Mrd Euro im Jahr 1998 gegenüber. Knapp 35,8 Mrd Euro entfielen im Jahr 1992 auf positive Einkünfte aus selbständiger Arbeit, wobei bei dieser Einkunftsart die Verlustfälle mit 0,7 Mrd Euro erheblich niedriger lagen. Offenkundig war im Rahmen der selbständigen Arbeit die Verlustanfälligkeit der wirtschaftlichen Tätigkeit verglichen mit Gewerbetreibenden erheblich geringer. Ein Vergleich zwischen den Unternehmens- und Vermögenseinkommen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und den einkommensteuerlichen Gewinnen ist nicht möglich, da die gesamtwirtschaftliche Größe auch die Gewinne umfasst, die der Körperschaftsbesteuerung unterliegen und nicht in der Datenbasis enthalten sind.

830. Im Jahr 1992 hatten 18,6 vH aller Steuerpflichtigen **Einkünfte aus Kapitalvermögen** in ihrer Steuererklärung angegeben. Insgesamt summierten sich diese Einkünfte auf rund 28,0 Mrd Euro. Diese Zahl fällt verglichen mit den auf der Grundlage der Geldvermögensrechnung der Deutschen Bundesbank errechneten Kapitaleinkommen bescheiden aus. Die privaten Haushalte einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck hielten zum Jahresende 1992 verzinsliche Geldvermögensbestände in Form von Termingeldern, Spareinlagen, Sparbriefen, Geldmarktpapieren und Rentenwerten in Höhe von 1 087 Mrd Euro. Angesichts einer durchschnittlichen Umlaufsrendite von damals 8,1 % hätten prinzipiell rund 88 Mrd Euro an Einkünften aus

Kapitalvermögen eine einkommensteuerliche Berücksichtigung finden müssen. Würde jedem der 28,4 Millionen Steuerpflichtigen der damals geltende Sparerfreibetrag von 1 200 DM und ein entsprechender Pauschbetrag für Werbungskosten von 100 DM in voller Höhe zugebilligt, reduzierten sich die einkommensteuerlich relevanten Einkünfte aus Kapitalvermögen um 18,9 Mrd Euro auf 69,2 Mrd Euro. Aus dieser überschlägigen Berechnung ergäbe sich im Jahr 1992 ein Volumen von Einkünften aus Kapitalvermögen von über 40 Mrd Euro, das der Steuerverwaltung nicht zur Kenntnis gebracht wurde. Diese Zahl stellt wegen der Verwendung der durchschnittlichen Umlaufsrendite eine Obergrenze dar; wegen der niedrigeren Zinssätze auf Spareinlagen dürften die nicht deklarierten Einkünfte aus Kapitalvermögen jedoch geringer ausfallen.

Für die Veranlagungsjahre 1995 und 1998 ergibt sich ein anderes Bild: Bei nur noch 4,6 vH beziehungsweise 5,5 vH der Steuerpflichtigen werden Einkünfte aus Kapitalvermögen nachgewiesen. Im Jahr 1993 wurde der Sparerfreibetrag massiv auf 6 000 DM für Alleinstehende beziehungsweise 12 000 DM für Zusammenveranlagte angehoben, so dass für einen Großteil der Steuerpflichtigen, die im Jahr 1992 noch einen Teil ihrer Einkünfte aus Kapitalvermögen zu versteuern hatten, diese Einkünfte vollständig steuerfrei blieben. Die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage Einkünfte aus Kapitalvermögen reduzierte sich um 9,4 Mrd Euro auf 18,6 Mrd Euro im Jahr 1995. Deutlich wird dies auch in den durchschnittlichen Einkünften aus Kapitalvermögen, die im Jahr 1992 noch 5 172 Euro betrugen, sich aber durch die fehlende Berücksichtigung der Steuerpflichtigen, die lediglich über Einkünfte aus Kapitalvermögen unterhalb der hohen Sparerfreibeträge verfügten, sehr stark auf durchschnittlich 14 199 Euro im Jahr 1995 und 15 052 Euro im Jahr 1998 erhöhten. Für die Jahre 1995 und 1998 ist ein Vergleich der deklarierten Einkünfte aus Kapitalvermögen mit den rechnerischen Einkünften auf der Basis der Geldvermögensrechnung der Deutschen Bundesbank aufgrund des stark angehobenen Sparerfreibetrags nicht sinnvoll, da davon auszugehen ist, dass nicht alle Steuerpflichtigen Einkünfte aus Kapitalvermögen in Höhe des Sparerfreibetrags hatten.

831. Einige interessante Aspekte sind auch bei den **Einkünften aus Vermietung und Verpachtung** zu beobachten. Im Jahr 1992 verfügten etwa 4,3 Millionen Steuerpflichtige über Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einschließlich der Einkünfte aus Anteilen an Bauherren-, Grundstücks- und Erwerbergemeinschaften sowie an geschlossenen Immobilienfonds. Die Zahl der Steuerpflichtigen stieg im Zeitablauf deutlich auf 4,8 Millionen Steuerpflichtige im Jahr 1995 und 5,3 Millionen Steuerpflichtige im Jahr 1998 an. Diese Zunahme ist vermutlich auf die steuerliche Förderung von Immobilien im Rahmen des Fördergebietsgesetzes zurückzuführen. Die positiven Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung im Jahr 1992 betrugen 13,0 Mrd Euro. Dem standen jedoch steuerliche Verluste von rund 21,3 Mrd Euro gegenüber, so dass sich insgesamt für diesen Bereich eine negative einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage von 8,3 Mrd Euro ergab. Dieser steuerliche Verlust erfuhr bis zum Jahr 1995 einen deutlichen Anstieg. Die positiven Einkünfte nahmen um rund 2,8 Mrd Euro zu, während die Verluste um rund 13,2 Mrd Euro anstiegen. Auch das Veranlagungsjahr 1998 war per saldo durch steuerliche Verluste in Höhe von 16,5 Mrd Euro im Bereich Vermietung und Verpachtung gekennzeichnet. Es ist jedoch anzunehmen, dass es im Regelfall nicht dauerhaft zu ökonomischen (im Gegensatz zu steuerlichen) Verlusten gekommen ist, da sich die Betätigung in diesem Geschäftsbereich in einem solchen Fall nicht gelohnt hätte und die Anbieter von Mietobjekten auf Dauer vom Markt verschwunden wären. Offenkundig müssen die steuerlichen Regeln in den neunziger Jahren so attraktiv gewesen sein, dass sie per saldo immer wieder zu steuerlichen Verlusten führten.

832. Die durchschnittlichen positiven **Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft** betrugen im Jahr 1995 nur 13 055 Euro; zurückzuführen war dies auf die vergleichsweise hohe Zahl von Nebenerwerbsbetrieben in diesem Segment: Von den ausgewiesenen rund 530 000 Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft erwirtschafteten lediglich etwa 245 000 Steuerpflichtige, also weniger als die Hälfte, ihr Einkommen überwiegend aus dieser Einkunftsart. Ein weiterer Grund für die vergleichsweise niedrigen Einkünfte ist, dass es das Einkommensteuerrecht Land- und Forstwirten ermöglicht, ihren Gewinn nach Durchschnittssätzen zu ermitteln. Darüber hinaus gibt es allerdings noch eine Reihe spezieller Regelungen, die zu einer weiteren Begünstigung von Land- und Forstwirten führt.

833. Die **sonstigen Einkünfte** in der Einkommensteuerstatistik sind wenig aussagekräftig, da das Gros Sozialversicherungsrenten und Leibrenten sind, die lediglich mit ihrem Ertragsanteil in die Einkünfte einfließen. Außerdem umfasst diese Einkunftsart unter anderem Abgeordnetenbezüge, Betriebsrenten und wiederkehrende Leistungen wie private Versorgungsrenten. Vergleicht man dessen ungeachtet die Rentenausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung des Jahres 1992 in Höhe von 130,9 Mrd Euro mit den ausgewiesenen sonstigen Einkünften von 10,8 Mrd Euro, wird unmittelbar ersichtlich, dass im Durchschnitt Sozialversicherungsrenten mit weit weniger als 8 vH tatsächlich in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage einfließen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass Rentner, die ausschließlich Sozialrenten und gegebenenfalls zusätzlich nur niedrige unter dem Sparerfreibetrag liegende Einkünfte aus Kapitalvermögen beziehen, aufgrund der faktischen Steuerfreiheit ihrer Einkünfte nicht mehr zur Einkommensteuer veranlagt werden. Ein Indiz hierfür ist auch die vergleichsweise geringe Zahl von Beziehern mit sonstigen Einkünften, die nur einen Bruchteil der Empfänger von Renten ausmacht. Eine tiefere Untergliederung der sonstigen Einkünfte lässt das Datenmaterial nicht zu; es liegen lediglich gesonderte Angaben für Einkünfte aus Spekulationsgeschäften vor.

Die den sonstigen Einkünften zugehörigen Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften (früher **Spekulationsgeschäfte**) haben einen verschwindend geringen Anteil an dem nachgewiesenen Volumen der sonstigen Einkünfte. So betrugen die deklarierten Einkünfte aus Spekulationsgeschäften im Jahr 1995 lediglich 227 Mio Euro. Gerade einmal rund 15 000 Steuerpflichtige gaben Einkünfte aus Spekulationsgeschäften in ihrer Einkommensteuererklärung an. Im Jahr 1998, also bereits zu einer Zeit, in der die Aktienkurse in Deutschland boomten, erreichten die veranlagten Einkünfte einen Betrag von 747 Mio Euro. Die Zahl der Steuerpflichtigen mit entsprechenden Einkünften nahm um etwa 55 000 auf knapp 70 000 im Jahr 1998 zu. Dieses Ergebnis stützt, angesichts von damals insgesamt knapp 13 Mio Wertpapierdepots inländischer Privatpersonen bei Kreditinstituten (ohne Deutsche Bundesbank, damalige Bundesschuldenverwaltung und Kapitalanlagegesellschaften) die These, dass im Bereich von Einkommen aus Spekulationsgeschäften der Fiskus kaum an den entsprechenden Gewinnen partizipiert, obwohl solche Einkünfte innerhalb der Spekulationsfrist grundsätzlich steuerpflichtig sind.

834. Die **Streuung der Einkünfte** innerhalb der einzelnen Einkunftsarten – gemessen an der zugehörigen Standardabweichung – ist durchgängig bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb am höchsten. Demgegenüber war die Standardabweichung bei den sonstigen Einkünften am niedrigsten. Auch die Einkünfte aus Kapitalvermögen und aus selbständiger Arbeit waren durch eine besonders hohe Standardabweichung gekennzeichnet. Auffällig ist, dass die Streuung zwischen den Jahren 1992 und 1998 zum Teil erheblich zugenommen hat. Betrachtet man die Konzentration mit Hilfe des Variationskoeffizienten, zeigt sich, dass stets die größte „Ungleichverteilung“ von positiven Einkünften bei Einkünften aus Kapitalvermögen, gefolgt von denen aus Gewerbebetrieb, zu beobachten war.

835. Ein Blick auf das **zu versteuernde Einkommen** zeigt, dass unter anderem durch Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen die Summe der Einkünfte erheblich vermindert wurde. So betrug zum Beispiel die Summe der Einkünfte im Jahr 1998 rund 897 Mrd Euro, das zu versteuernde Einkommen lag demgegenüber bei 737 Mrd Euro. Von den rund 160 Mrd Euro, die von der Bemessungsgrundlage abgezogen wurden, entfiel mit 77,0 Mrd Euro die größte Position auf beschränkt abzugsfähige Sonderausgaben im Rahmen der Vorsorgeaufwendungen. Hinzu kommen die Abzüge für Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der Vorsorgepauschale in Höhe von 15,7 Mrd Euro, so dass sich die Vorsorgeaufwendungen auf insgesamt rund 92,7 Mrd Euro summierten. Ebenfalls bedeutsam war im Jahr 1998 die steuerliche Förderung des Wohneigentums, welche die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage um etwa 14,8 Mrd Euro verminderte. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Jahr 1996 die Wohneigentumsförderung von einer steuerlichen auf eine direkte Förderung über die Eigenheimzulage umgestellt worden ist; daher reduziert sich die einkommensteuerliche Förderung des Wohneigentums unter anderem über § 10e Einkommensteuergesetz in den Folgejahren deutlich und wird ab dem Jahr 2005 vollständig entfallen. Die als Sonderausgaben abzugsfähige Kirchensteuer betrug rund 8,0 Mrd Euro. Bei einem unterstellten Grenzsteuersatz von 30 vH hätten sich im Jahr 1998 folglich aus dem Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgaben Steuermindereinnahmen von rund 2,4 Mrd Euro ergeben. Der Verlustausgleich nach § 10d Einkommensteuergesetz erreichte eine Größenordnung von knapp 6,0 Mrd Euro. Spenden und Beiträge, die nach § 10b Einkommensteuergesetz von der Bemessungsgrundlage abziehbar sind, addierten sich auf einen Betrag von 2,4 Mrd Euro. Der Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende verminderte die Summe der Einkünfte um 3,8 Mrd Euro. Die von der Bemessungsgrundlage abziehbaren Steuerberatungskosten betrugen etwa 1,7 Mrd Euro. Die Sonderausgaben, welche die Steuerpflichtigen für ihre Ausbildung geltend machten, summierten sich auf insgesamt 2,3 Mrd Euro. Spezielle steuerliche Vergünstigungen für ältere Steuerpflichtige wie der Altersentlastungsbetrag und der Versorgungsfreibetrag für Pensionäre schlugen mit einem Abzug von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage in Höhe von 2,1 Mrd Euro beziehungsweise 5,6 Mrd Euro zu Buche.

836. Werden die Steuerpflichtigen ausschließlich nach ihren positiven Einkünften geschichtet, lässt sich untersuchen, inwieweit **negative Einkünfte** die positiven Einkünfte und damit auch die Einkommensteuer mindern. Bei dieser Auswertung für das Jahr 1998 wird das Augenmerk auf die negativen Einkünfte aus Gewerbebetrieb sowie aus Vermietung und Verpachtung gelegt, da diese beiden Einkunftsarten hauptverantwortlich für das Auftreten von negativen Einkünften waren. Der Anteil der Steuerpflichtigen mit negativen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung an der Gesamtzahl der Einkommensteuerpflichtigen in einer Einkommensklasse stieg mit zunehmenden positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten (Tabelle 87, Seite 462). Rund die Hälfte der Steuerpflichtigen mit positiven Einkünften von über 250 000 Euro hatte negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Die negativen Einkünfte aus dieser Einkunftsart stiegen mit zunehmenden positiven Einkünften und betrugen in den Einkommensklassen ab einer Summe der positiven Einkünfte von mehr als 500 000 Euro im Durchschnitt zwischen 130 000 Euro und 510 000 Euro. Weniger systematisch waren dagegen die negativen Einkünfte aus Gewerbebetrieb verteilt. Bis zu einer Summe der positiven Einkünfte von 1 Mio Euro nahm der Anteil der Steuerpflichtigen mit negativen Einkünften aus dieser Einkunftsart zwar ebenfalls zu, aber er war deutlich geringer als bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Dennoch hatte rund ein Fünftel der Steuerpflichtigen mit einer positiven Summe der Einkünfte von 250 000 Euro bis unter 1 Mio Euro negative Einkünfte aus einer gewerblichen Tätigkeit. Die durchschnittlichen Verluste aus Gewerbebetrieb waren jedoch deutlich höher als diejenigen, die aus der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung resultierten. Der Anteil der Steuerpflichtigen, die negative Einkünfte aus

Tabelle 87

Bedeutung der negativen Einkünfte aus Gewerbebetrieb und aus Vermietung und Verpachtung im Veranlagungsjahr 1998

Summe der positiven Einkünfte		Durchschnittliche Einkünfte eines Steuerpflichtigen			Steuerpflichtige mit negativen Einkünften aus	
		positive Einkünfte	negative Einkünfte aus Gewerbebetrieb	negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	Gewerbebetrieb	Vermietung und Verpachtung
von ... bis unter ... Euro		Euro			Anteil in vH[1)]	
0	10 000	4 064	- 11 707	- 5 848	*2,4*	*2,7*
10 000	20 000	14 715	- 8 983	- 4 899	*2,6*	*4,0*
20 000	30 000	24 370	- 7 185	- 4 970	*3,0*	*6,5*
30 000	40 000	33 679	- 6 834	- 5 870	*3,5*	*10,3*
40 000	50 000	43 255	- 7 723	- 7 067	*3,9*	*14,2*
50 000	75 000	57 410	- 9 860	- 9 246	*4,6*	*20,4*
75 000	100 000	79 536	- 19 333	- 13 369	*6,2*	*32,2*
100 000	250 000	122 983	- 36 453	- 25 786	*12,0*	*47,5*
250 000	500 000	277 644	- 86 069	- 69 282	*20,3*	*57,5*
500 000	1 000 000	563 114	- 171 337	- 134 511	*20,5*	*56,3*
1 000 000	2 000 000	1 179 554	- 360 020	- 234 858	*15,4*	*53,5*
2 000 000	und höher	5 215 477	- 923 133	- 515 169	*8,2*	*55,5*

1) An der Gesamtzahl der Einkommensteuerpflichtigen in einer Einkommensklasse.

Gewerbebetrieb geltend machten, sank in den oberen Einkommensklassen jedoch deutlich.

Verteilung der Markteinkommen

837. Die nachfolgende Verteilungsanalyse konzentriert sich ausschließlich auf die positiven Einkünfte der Steuerpflichtigen, weil negative Daten bei der Berechnung von Verteilungskennziffern Probleme verursachen. Da sich die Analyse einerseits auf die Markteinkommen konzentriert und andererseits aus den steuerstatistischen Daten nur ungenaue Angaben zur Haushaltszusammensetzung generiert werden können, muss auf eine in vielen Verteilungsanalysen angewandte Äquivalenzgewichtung verzichtet werden. Hauptaugenmerk wird vielmehr auf die Verteilung der Einkünfte innerhalb der einzelnen Einkunftsarten gelegt.

838. Bei der Betrachtung von Dezilanteilen der einkommensteuerlichen Einkunftsarten sind im Zeitablauf kaum nennenswerte Veränderungen feststellbar (Tabelle 88). Die Dezilanteile zeigen – abgesehen von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit und sonstigen Einkünften – eine sehr starke Konzentration bei den Einkünften. Bei positiven Einkünften aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung verfügte das 10. Dezil regelmäßig über mehr als die Hälfte der insgesamt für die entsprechende Einkunftsart deklarierten Einkünfte. Die höchste Konzentration war bei den Einkünften aus Kapitalvermögen zu beobachten; etwa 10 vH der Steuerpflichtigen erhielten hier rund 70 vH der Einkünfte. Betrachtet man die Hälfte der Steuerpflichtigen, wird die starke Konzentration bei Einkünften aus Gewerbebetrieb, aus selbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung noch deutlicher: So deklarierten beispielsweise 50 vH der Steuerpflichtigen des Jahres 1998, die Einkünfte aus selbständiger Arbeit hatten, 96,8 vH der gesamten Einkünfte aus dieser Einkunftsart. Demzufolge verfügte die andere Hälfte der Steuerpflichtigen nur über 3,2 vH der Einkünfte aus selbständiger Arbeit; dies impliziert, dass ein Großteil dieser Steuerpflichtigen offenkundig im Rahmen eines Nebenerwerbs selbständig arbeiten. Ein analoges Bild der Verteilung erhält man bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus Kapitalvermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung. Im Bereich der Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft war jedoch die Konzentration der Einkünfte auf das oberste Dezil zumindest zu Beginn der neunziger Jahre weniger stark ausgeprägt: Im Jahr 1992 bezogen 10 vH dieser Gruppe rund 44 vH der jeweiligen Einkünfte. Hier ist allerdings eine deutliche Zunahme der Konzentration feststellbar; im Jahr 1998 entfielen bereits 53,9 vH der Einkünfte auf das oberste Dezil.

Merklich geringer ist dagegen die Konzentration der zahlenmäßig größten Gruppe der Steuerpflichtigen mit

Tabelle 88

Verteilung innerhalb der steuerlichen Einkunftsarten (Dezilanteile)

vH[1)]

	Einkünfte[2)] aus							Summe der Einkünfte
	Land- und Forstwirtschaft	Gewerbebetrieb	selbständiger Arbeit	nichtselbständiger Arbeit	Kapitalvermögen	Vermietung und Verpachtung	Sonstigen Einkünften	
	Veranlagungsjahr 1992							
1. Dezil	0,42	0,11	0,06	0,48	0,10	0,20	1,10	0,53
2. Dezil	0,99	0,45	0,21	2,16	0,33	0,67	2,75	2,10
3. Dezil	1,54	0,99	0,44	4,40	0,65	1,26	4,18	3,93
4. Dezil	2,34	1,77	0,80	6,41	1,09	1,94	5,63	5,68
5. Dezil	3,61	2,81	1,45	8,06	1,74	2,82	7,15	7,16
6. Dezil	5,66	4,09	2,64	9,55	2,68	3,98	8,85	8,53
7. Dezil	8,58	5,72	5,05	11,22	4,06	5,70	10,71	10,12
8. Dezil	13,17	8,26	10,19	13,47	6,45	8,57	12,90	12,28
9. Dezil	19,60	12,90	20,50	16,83	11,62	14,89	15,85	15,58
10. Dezil	44,10	62,90	58,68	27,41	71,28	59,97	30,89	34,10
	Veranlagungsjahr 1995							
1. Dezil	0,35	0,11	0,06	0,52	0,16	0,22	1,10	0,59
2. Dezil	0,94	0,47	0,22	2,27	0,51	0,71	2,77	2,15
3. Dezil	1,48	1,08	0,47	4,48	0,92	1,32	4,27	3,94
4. Dezil	2,16	1,94	0,88	6,46	1,44	2,06	5,79	5,74
5. Dezil	3,23	3,04	1,60	8,02	2,11	2,98	7,37	7,22
6. Dezil	4,98	4,42	2,99	9,46	3,03	4,19	9,11	8,60
7. Dezil	7,66	6,20	5,71	11,13	4,39	5,98	11,00	10,24
8. Dezil	12,16	8,74	10,66	13,46	6,64	8,98	13,19	12,50
9. Dezil	19,28	13,45	20,29	16,83	11,42	15,50	16,07	15,87
10. Dezil	47,75	60,56	57,13	27,37	69,38	58,07	29,33	33,17
	Veranlagungsjahr 1998							
1. Dezil	0,27	0,08	0,06	0,53	0,15	0,23	1,00	0,58
2. Dezil	0,74	0,37	0,21	2,23	0,48	0,76	2,64	2,09
3. Dezil	1,19	0,88	0,45	4,33	0,86	1,43	4,15	3,77
4. Dezil	1,76	1,64	0,86	6,24	1,33	2,23	5,64	5,43
5. Dezil	2,68	2,59	1,61	7,82	1,94	3,22	7,16	6,86
6. Dezil	4,27	3,76	2,98	9,26	2,79	4,50	8,84	8,20
7. Dezil	6,72	5,29	5,57	10,94	4,03	6,29	10,66	9,79
8. Dezil	10,97	7,42	10,33	13,30	6,10	9,10	12,81	12,03
9. Dezil	17,47	11,46	19,68	16,81	10,58	15,26	15,68	15,45
10. Dezil	53,92	66,52	58,24	28,53	71,74	56,97	31,41	35,79

1) Anteile der Einkünfte des jeweiligen Dezils an den gesamten Einkünften der entsprechenden Einkunftsart. - 2) Bei der Ermittlung der Dezilanteile wurden nur positive Werte berücksichtigt.

Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. Hier bezogen die Steuerpflichtigen des 10. Dezils in den drei betrachteten Jahren 27,4 vH, 27,4 vH und 28,5 vH der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit. Die einkommensstärkere Hälfte der Steuerpflichtigen des Jahres 1998 mit dieser Einkunftsart erzielte 78,8 vH der entsprechenden Einkünfte.

839. Ein Blick auf die durchschnittlichen Einkünfte der jeweiligen Dezile zeigt im 10. Dezil im Jahr 1992 die höchsten durchschnittlichen Einkünfte mit rund 200 000 Euro bei Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit (Tabelle 89, Seite 464). Dies war in ähnlicher Form auch in den Jahren 1995 und 1998 zu sehen, wenngleich im Jahr 1995 die

Tabelle 89

Durchschnittliche Einkünfte in den Dezilen

Euro

	Einkünfte[1] aus							Summe der Einkünfte
	Land- und Forstwirtschaft	Gewerbebetrieb	selbständiger Arbeit	nichtselbständiger Arbeit	Kapitalvermögen	Vermietung und Verpachtung	Sonstigen Einkünften	
	Veranlagungsjahr 1992							
1. Dezil	550	350	200	1 200	50	150	350	1 500
2. Dezil	1 250	1 500	700	5 350	150	450	900	5 950
3. Dezil	2 000	3 200	1 550	10 900	350	800	1 400	11 150
4. Dezil	3 050	5 750	2 750	15 850	550	1 250	1 850	16 100
5. Dezil	4 650	9 150	5 000	19 950	900	1 800	2 350	20 300
6. Dezil	7 300	13 300	9 100	23 600	1 400	2 550	2 900	24 200
7. Dezil	11 050	18 650	17 500	27 750	2 100	3 650	3 500	28 750
8. Dezil	16 900	26 900	35 050	33 300	3 350	5 500	4 250	34 850
9. Dezil	25 250	41 950	70 600	41 600	6 000	9 550	5 200	44 250
10. Dezil	56 700	204 850	202 250	67 750	36 850	38 400	10 150	96 850
	Veranlagungsjahr 1995							
1. Dezil	450	350	200	1 400	250	150	400	1 800
2. Dezil	1 250	1 450	750	6 200	700	500	1 100	6 500
3. Dezil	1 950	3 300	1 550	12 250	1 300	950	1 650	12 000
4. Dezil	2 800	5 900	2 950	17 650	2 050	1 500	2 250	17 450
5. Dezil	4 200	9 300	5 350	21 900	3 000	2 150	2 850	21 950
6. Dezil	6 500	13 500	10 000	25 850	4 300	3 000	3 550	26 150
7. Dezil	10 000	18 950	19 100	30 400	6 250	4 300	4 250	31 100
8. Dezil	15 850	26 700	35 650	36 750	9 400	6 500	5 100	38 000
9. Dezil	25 150	41 050	67 850	46 000	16 200	11 200	6 250	48 200
10. Dezil	62 350	184 900	191 050	74 800	98 500	41 900	11 400	100 800
	Veranlagungsjahr 1998							
1. Dezil	400	300	200	1 550	250	150	400	1 950
2. Dezil	1 150	1 350	750	6 500	700	550	1 100	7 000
3. Dezil	1 850	3 250	1 600	12 600	1 300	1 050	1 700	12 600
4. Dezil	2 700	6 050	3 050	18 150	2 000	1 650	2 350	18 200
5. Dezil	4 150	9 550	5 700	22 750	2 900	2 400	2 950	22 950
6. Dezil	6 550	13 900	10 550	26 950	4 200	3 350	3 650	27 400
7. Dezil	10 350	19 500	19 700	31 800	6 050	4 700	4 400	32 750
8. Dezil	16 900	27 400	36 550	38 700	9 200	6 800	5 300	40 250
9. Dezil	26 900	42 300	69 600	48 900	15 950	11 350	6 450	51 700
10. Dezil	83 000	245 550	205 950	83 000	107 950	42 400	12 950	119 750

1) Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Einkünfte in den Dezilen wurden nur positive Werte berücksichtigt; Ergebnisse auf volle 50 Euro gerundet.

durchschnittlichen Einkünfte der beiden obersten Dezile in diesen Einkunftsarten – vermutlich bedingt durch die Rezession des Jahres 1993 – etwas geringer waren als im Jahr 1992. Bei den durchschnittlichen Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft war ein Rückgang fast über das gesamte Einkommensspektrum zu beobachten, während aber die durchschnittlichen Einkünfte im obersten Dezil hier einen deutlichen Zuwachs verzeichnen konnten. Vom Jahr 1995 bis zum Jahr 1998 nahmen die Mittelwerte in den einzelnen Dezilen bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft und aus Gewerbebetrieb im oberen Einkommensbereich tendenziell zu, während sie im unteren Einkommenssegment abnahmen. Im Bereich der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit war – jeweils verglichen mit dem vorangegangenen Beobachtungszeitraum – in allen Dezilen eine Zunahme der durchschnittlichen Einkünfte festzustellen. Dabei war hier die Verteilung deutlich gleichmäßiger als bei den Gewinneinkommen. Bei Einkünften aus Kapitalvermögen war infolge der starken Erhöhung des Sparerfreibetrags und der dadurch bedingten Verminderung der Zahl der Steuerpflichtigen ein erheblicher Anstieg der durchschnittlichen Einkünfte im Jahr 1995 gegenüber dem Jahr 1992 über alle Dezile erkennbar. Im Jahr 1998 nahmen die durchschnittlichen Einkünfte aus Kapitalvermögen gegenüber dem Jahr 1995 im obersten Dezil zu. Alle anderen Dezile wiesen stagnierende oder sinkende durchschnittliche Einkünfte auf. Darin spiegelt sich der deutliche Rückgang der durchschnittlichen Zinsen wider.

840. Verteilungssituationen werden häufig mit Hilfe des Gini-Koeffizienten analysiert, der die Verteilung in einer zwischen null (vollständiger Gleichverteilung) und annähernd eins (vollständiger Ungleichverteilung) normierten Kennziffer ausschließlich mit Blick auf eine monetäre Größe zusammenfasst. Die Gini-Koeffizienten der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nahmen im Zeitverlauf geringfügig zu (Tabelle 90). Eine leichte Verminderung der Disparität war bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu beobachten. Insbesondere bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gab es – wie es auch schon die Entwicklung der Dezilanteile nahe legt – eine profilierte Zunahme der Ungleichverteilung. Bei Einkünften aus Kapitalvermögen war die Konzentration in dieser Gruppe der Steuerpflichtigen – gemessen am Gini-Koeffizienten – in allen drei untersuchten Jahren am stärksten ausgeprägt. Insgesamt nahm die Ungleichverteilung zwischen den Jahren 1992 und 1995 geringfügig ab und stieg anschließend wieder leicht an. Vergleicht man die hier ermittelten Gini-Koeffizienten mit denen der letzten Verteilungsanalyse des Sachverständigenrates auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels, ergibt sich ein ähnlicher Befund: eine tendenzielle Zunahme der Ungleichverteilung im Verlauf der neunziger Jahre, die jedoch in der hier vorgestellten Untersuchung etwas weniger markant ausfällt. Die Gini-Koeffizienten auf der Basis der Einkommensteuerstatistik fallen allerdings etwas höher aus als diejenigen, die auf der Grundlage von Daten des Sozio-oekonomischen Panels ermittelt wurden. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die vollständige Berücksichtigung von sehr hohen Einkommen im Rahmen der einkommensteuerlichen Daten.

Tabelle 90

Gini-Koeffizienten der einzelnen Einkunftsarten[1)]

Einkünfte aus	1992	1995	1998
Land- und Forstwirtschaft	0,619	0,646	0,692
Gewerbebetrieb	0,740	0,724	0,766
selbständiger Arbeit	0,755	0,743	0,748
nichtselbständiger Arbeit	0,414	0,412	0,423
Kapitalvermögen	0,804	0,781	0,797
Vermietung und Verpachtung	0,715	0,703	0,691
Sonstigen Einkünften	0,432	0,420	0,438
Summe der Einkünfte	0,468	0,461	0,482

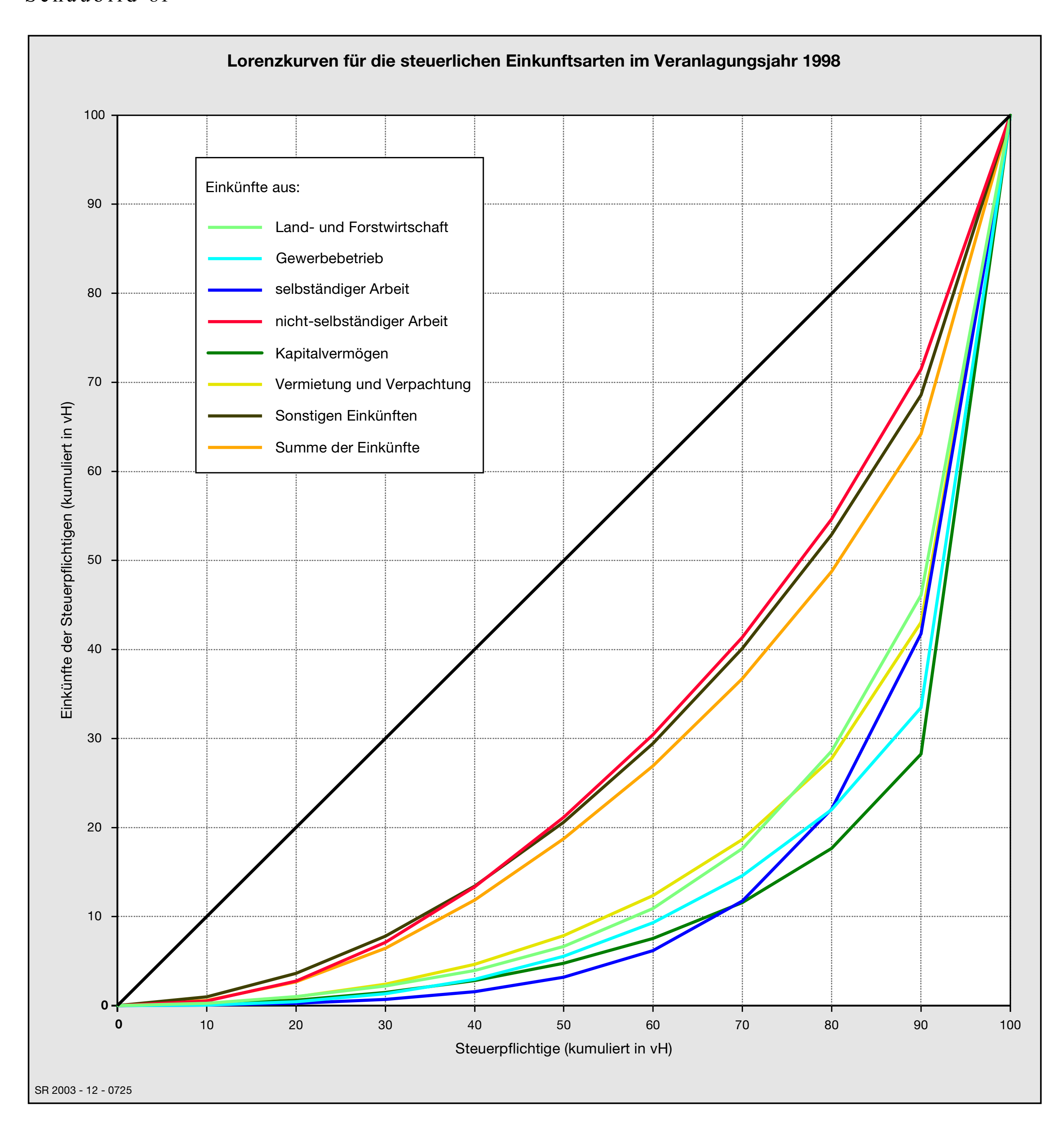
1) Bei der Ermittlung des Gini-Koeffizienten wurden nur positive Werte berücksichtigt.

841. Problematisch am Gini-Koeffizienten ist die mangelnde Eindeutigkeit, da er für unterschiedliche Verteilungen einen identischen Wert annehmen kann. Daher wird hier beispielhaft mit den Daten aus der Stichprobe des Jahres 1998 die Verteilungssituation anhand der jeweiligen Lorenzkurven illustriert werden (Schaubild 81, Seite 466). Auffallend ist, dass sich die Lorenzkurven einzelner Einkunftsarten teilweise schneiden. Die Lorenzkurve der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit wies – verglichen mit den anderen Einkunftsarten – auf eine gleichmäßigere Einkommensverteilung hin, wenngleich bei dieser Einkunftsart 50 vH der Steuerpflichtigen über lediglich 20 vH der Einkünfte verfügten. Diese Einkunftsart ist dominierend unter den sieben Einkunftsarten, sie vermag die starke Ungleichverteilung, die teilweise in den anderen Einkunftsarten vorherrscht, dahingehend zu nivellieren, dass die Lorenzkurve der Summe der Einkünfte in Richtung einer gleichmäßigeren Verteilung verschoben wird.

Verteilung der Einkommensteuerschuld

842. Für die Analyse der Einkommensteuerschuldverteilung werden zunächst die Dezilanteile und die entsprechenden Gini-Koeffizienten betrachtet. Um auch die Wirkung des Steuertarifs mit Blick auf seine Progressivität darzustellen, werden die Daten in einem zweiten Schritt nach der Summe der Einkünfte geschichtet und die Anteile der Steuerschuld in den jeweiligen Einkommensklassen betrachtet. Ausgehend von der Verteilung des zu versteuernden Einkommens wird bereits die Progressivität des Einkommensteuertarifs grundsätzlich deutlich: 20 vH der Steuerpflichtigen, für die rund 1 vH des zu versteuernden Einkommens nachgewiesen wurde, zahlten keine Einkommensteuer. Verfügte dagegen das 10. Dezil über einen Anteil am zu versteuernden Einkommen von 37,3 vH und 37,9 vH in den Jahren 1992 und 1998, so zahlten die Steuerpflichtigen im 10. Dezil der Verteilung der festgesetzten Einkommensteuer in

Schaubild 81



diesen Jahren 52,5 vH und 54,1 vH der Einkommensteuerschuld (Tabelle 91). Bei einem Vergleich der Dezile des zu versteuernden Einkommens mit denen der Einkommensteuerschuld ist zu beachten, dass zwar die Zahl der Steuerpflichtigen in den jeweiligen Dezilen übereinstimmen muss, aber nicht unbedingt dieselben Steuerpflichtigen in den Dezilen gleicher Ordnung sein müssen. Für das Jahr 1995 ergab sich für das 10. Dezil ein etwas niedrigerer Anteil am zu versteuernden Einkommen, was sich auch im 10. Dezil der Einkommensteuerverteilung in einem etwas geringeren Anteil an der Einkommensteuerschuld niederschlug. Mit Blick auf die Entwicklung der Dezilanteile der Einkommensteuerschuld wird anschaulich, dass die deutliche Erhöhung des Grundfreibetrags im Einkommensteuertarif in den Jahren 1995 und 1996 tendenziell zu einer Entlastung der Steuerpflichtigen in den unteren Dezilen geführt hat. Für die Jahre 1992 und 1995 lässt sich keine Aussage ableiten, ob die Einkommensteuer „gleicher“ oder „ungleicher“ verteilt war, da sich die Lorenzkurven die-

Tabelle 91

Dezilanteile und Gini-Koeffizienten für das zu versteuernde Einkommen und für die Einkommensteuerschuld

	Zu versteuerndes Einkommen[1]			Einkommensteuerschuld[1]		
	1992	1995	1998	1992	1995	1998
	vH					
1. Dezil	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Dezil	1,11	1,11	0,97	0,03	0,00	0,00
3. Dezil	2,75	2,74	2,74	0,86	0,43	0,12
4. Dezil	4,73	4,72	4,69	2,44	2,36	1,52
5. Dezil	6,58	6,66	6,47	4,21	4,43	3,57
6. Dezil	8,28	8,44	8,12	6,05	6,46	5,69
7. Dezil	10,12	10,38	10,00	8,06	8,66	8,00
8. Dezil	12,57	13,01	12,60	10,68	11,58	11,02
9. Dezil	16,46	17,02	16,49	15,13	16,34	15,96
10. Dezil	37,36	35,90	37,93	52,53	49,74	54,13
Gini-Koeffizienten	0,527	0,519	0,534	0,676	0,664	0,705

1) Bei der Ermittlung der Dezile und des Gini-Koeffizienten wurden nur positive Werte berücksichtigt.

ser beiden Verteilungen schneiden. Es ist jedoch belegbar, dass im Jahr 1998 die Einkommensteuerverteilung „ungleicher“ wurde, da sich die Lorenzkurve der Verteilung der Einkommensteuerschuld nicht mit denen der Vorjahre schneidet und der Gini-Koeffizient angestiegen ist.

843. Abschließend werden das zu versteuernde Einkommen und die Einkommensteuerschuld im Jahr 1998, geschichtet nach der Summe der Einkünfte, betrachtet. Wenn man die Differenz zwischen der Summe der Einkünfte und dem zu versteuernden Einkommen bildet, erfasst man die Abzüge von der Bemessungsgrundlage, die hauptsächlich aus dem Sonderausgabenabzug resultieren. Die entsprechenden Beträge stiegen je Steuerpflichtigen mit zunehmender Summe der Einkünfte an. Bezieht man diese Abzüge allerdings auf die durchschnittliche Summe der Einkünfte in den jeweiligen Einkommensklassen, war mit zunehmender Summe der Einkünfte ein fallender Anteil von Abzügen beobachtbar. In der ersten Einkommensklasse mit einer Summe der Einkünfte bis unter 10 000 Euro betrug der durchschnittliche Anteil der Abzugsbeträge an der Summe der Einkünfte 56,2 vH, während dieser Anteil 6,0 vH in der nach oben offenen Einkommensklasse ausmachte.

Der durchschnittliche Steuersatz, bezogen auf das zu versteuernde Einkommen, stieg stetig bis zu einer Höhe der Summe der Einkünfte von einer Million an (Tabelle 92, Seite 468). Dies ist ein Beleg dafür, dass das Einkommensteuersystem prinzipiell zwar progressiv ausgestaltet ist, aber aufgrund des in den oberen Einkommensklassen sinkenden Durchschnittssteuersatzes nicht über die gesamte Einkommensskala progressiv ist. Steuerpflichtige, deren Summe der Einkünfte über einer Million lag, verzeichneten einen leicht sinkenden durchschnittlichen Steuersatz. Zudem müsste sich mit sehr hohem Einkommen der Durchschnittssteuersatz an den Spitzensteuersatz des Einkommensteuertarifs von damals 53 vH annähern. Hier klaffte jedoch eine Lücke von über 14 Prozentpunkten. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass speziell Steuerpflichtige mit einem sehr hohen Einkommen ihre Steuerschuld durch Steuerermäßigungen zum Beispiel nach den §§ 32c, 34c und 34g Einkommensteuergesetz (Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften, Steuerermäßigung bei ausländischen Einkünften und Zuwendungen an politische Parteien und an unabhängige Wählervereinigungen) reduzieren konnten. In den zahlenmäßig stark besetzten Einkommensklassen von 20 000 Euro bis unter 75 000 Euro – dieser Einkommensbereich umfasste 55,6 vH der Steuerpflichtigen – fiel mit 55,3 vH auch ein Großteil der festgesetzten Einkommensteuer an. Nichtsdestotrotz zahlten die Steuerpflichtigen mit einer Summe der Einkünfte von mehr als 250 000 Euro, ihr Anteil an der Gesamtzahl der Steuerpflichtigen betrug 0,37 vH, rund 18,3 vH der festgesetzten Einkommensteuer, obgleich ihr Anteil an der gesamten Summe der Einkünfte nur knapp 9 vH ausmachte. Gerade die Ergebnisse für die obersten Einkommensklassen können als äußerst zuverlässig bezeichnet werden, da es sich in diesem Fall faktisch um keine Stichprobe, sondern um eine Vollerhebung handelt.

Tabelle 92

Zu versteuerndes Einkommen und Einkommensteuerschuld geschichtet nach der Summe der Einkünfte im Veranlagungsjahr 1998[1)]

Summe der Einkünfte		Steuerpflichtige		Summe der Einkünfte		Zu versteuerndes Einkommen		Festgesetzte Einkommen-steuerschuld		Nachrichtlich: Durchschnittlicher Steuersatz[2)]
von ... bis unter... Euro		gewichtet[3)]	ungewichtet[4)]	Mrd Euro	vH	Mrd Euro	vH	Mrd Euro	vH	vH
0	10 000	5 927 921	592 793	26,92	*3,0*	11,79	*1,6*	0,20	*0,1*	*4,9*
10 000	20 000	5 225 600	522 560	79,35	*8,7*	55,23	*7,4*	5,54	*3,2*	*11,0*
20 000	30 000	6 249 960	624 996	155,67	*17,1*	122,45	*16,3*	18,95	*11,1*	*15,0*
30 000	40 000	4 104 700	410 470	141,87	*15,6*	117,32	*15,6*	21,55	*12,6*	*17,7*
40 000	50 000	2 593 690	259 369	115,69	*12,7*	98,51	*13,1*	20,21	*11,8*	*19,9*
50 000	75 000	2 772 700	277 270	165,63	*18,2*	144,42	*19,3*	33,70	*19,8*	*22,6*
75 000	100 000	757 620	75 762	64,47	*7,1*	56,40	*7,5*	15,57	*9,1*	*26,6*
100 000	250 000	557 950	55 804	77,12	*8,5*	68,21	*9,1*	23,73	*13,9*	*32,5*
250 000	500 000	69 490	65 674	23,34	*2,6*	21,34	*2,8*	8,99	*5,3*	*40,1*
500 000	1 000 000	21 809	21 800	14,81	*1,6*	13,69	*1,8*	5,79	*3,4*	*41,9*
1 000 000	2 000 000	7 965	7 947	10,90	*1,2*	10,06	*1,3*	4,16	*2,4*	*41,4*
2 000 000	und höher	5 760	5 751	32,53	*3,6*	30,60	*4,1*	12,23	*7,2*	*38,8*

1) Ohne Verlustfälle. - 2) Durchschnitt der individuell festgesetzten Einkommensteuer bezogen auf das individuell zu versteuernde Einkommen. - 3) Hochgerechnete Stichprobenergebnisse. - 4) Nicht hochgerechnete Stichprobenergebnisse.

Verteilung der Einkommensteuerschuld im Bundesländervergleich

844. Im Hinblick auf die Struktur der Einkünfte waren im Jahr 1998 deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern feststellbar. So betrug zum Beispiel in Hamburg der Anteil der positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb an der Summe der positiven Einkünfte 15,8 vH, in Sachsen-Anhalt dagegen nur 6,2 vH (Tabelle 93). In den drei Stadtstaaten war der Anteil der Einkünfte aus selbständiger Arbeit durchgängig höher als in den Flächenländern, was darauf schließen lässt, dass Freiberufler überproportional in Städten ansässig waren. Auffällig war darüber hinaus, dass in den neuen Bundesländern der Anteil der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit an der positiven Summe der Einkünfte stärker ausgeprägt war. Damit korrespondierend waren die Anteile der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit in Ostdeutschland vielfach erheblich niedriger als in Westdeutschland. Hier spiegelt sich insbesondere der geringere Anteil von Selbständigen und Gewerbetreibenden in diesen Bundesländern wider. Auch bei den Einkünften aus Kapitalvermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung war in den neuen Bundesländern ein deutlich geringerer Anteil dieser Einkünfte an der Summe der positiven Einkünfte zu beobachten. Bemerkenswert ist ferner, dass – verglichen mit den anderen Bundesländern – der Anteil der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft in Schleswig-Holstein am höchsten war. In anderen großen Flächenländern, wie beispielsweise Baden-Württemberg, war die Bedeutung dieser Einkunftsart wesentlich geringer, da diese Länder über bedeutendere Industrien und über größere Agglomerationsräume verfügten.

845. Um schließlich einen Anhaltspunkt dafür zu bekommen, inwieweit der Datenbestand der Lohn- und Einkommensteuerstatistik die gesamte Bevölkerung repräsentiert, wird in der nachfolgenden Analyse der Einkommensverteilung im Ländervergleich nicht mehr allein auf die Steuerpflichtigen abgestellt. Es werden vielmehr auch die mit den Steuerpflichtigen in Zusammenhang zu bringenden Personen dargestellt, das heißt, im Falle einer Zusammenveranlagung wird der Ehegatte einschließlich eventuell vorhandener Kinder miteinbezogen. Dadurch wird der Steuerpflichtige als Haushalt verstanden.

Der Anteil der mit dem Datenbestand erfassten Personen schwankt stark im Ländervergleich. Hierin spiegeln sich die divergierenden wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern wider, die sich in Bezug auf den Erfassungsgrad in der unterschiedlich hohen Zahl von Transferempfängern ausdrücken. So war beispielsweise im Jahr 1998 der höchste Erfassungsgrad mit 81,7 vH in Bayern und der niedrigste mit 59,4 vH in Bremen zu beobachten (Tabelle 94, Seite 470). Bezogen auf die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Bundeslands kamen in Hamburg auf 100 000 Einwohner knapp 100 Personen, die in Haushalten von Einkommensmillionären lebten. In Nordrhein-Westfalen war dieser Anteil lediglich halb so hoch. In Ostdeutschland war durchweg ein erheblich

Tabelle 93

Struktur der steuerlichen Einkünfte nach Bundesländern im Veranlagungsjahr 1998

vH

	Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg
Anteil der positiven Einkünfte aus								
Land- und Forstwirtschaft	2,1	0,2	1,7	0,5	0,6	0,6	1,3	0,8
Gewerbebetrieb	11,8	15,8	10,6	13,2	11,6	9,5	9,6	12,3
selbständiger Arbeit	5,2	7,5	4,8	6,1	5,1	5,4	4,6	5,1
nichtselbständiger Arbeit	74,8	66,8	77,1	72,8	76,3	77,9	79,0	75,5
Kapitalvermögen	2,4	5,1	2,2	3,1	2,5	2,7	2,0	2,8
Vermietung und Verpachtung	1,9	2,6	3,3	2,0	2,2	2,0	1,8	1,9
Sonstigen Einkünften	1,9	2,1	0,3	2,2	1,7	1,8	1,6	1,7

	Bayern	Saarland	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Anteil der positiven Einkünfte aus								
Land- und Forstwirtschaft	1,2	0,3	0,0	0,3	0,8	0,2	0,6	0,2
Gewerbebetrieb	12,0	9,3	8,9	6,8	8,3	6,6	6,2	6,9
selbständiger Arbeit	5,6	4,8	7,2	4,6	4,7	4,6	4,3	4,4
nichtselbständiger Arbeit	74,9	80,7	77,0	85,5	83,5	85,8	86,2	85,9
Kapitalvermögen	2,7	1,7	3,2	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
Vermietung und Verpachtung	1,9	1,7	1,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Sonstigen Einkünften	1,7	1,5	2,0	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7

geringerer Anteil an Einkommensmillionären zu verzeichnen. Bezogen auf 100 000 Einwohner lebten in Brandenburg (möglicherweise aufgrund der Nähe zu Berlin) und Mecklenburg-Vorpommern rund fünf Personen, in den anderen neuen Bundesländern jedoch stets weniger als drei Personen in Haushalten von Einkommensmillionären.

Bemerkenswert sind auch die Unterschiede in den Anteilen der Personen, die sich in Haushalten befanden, deren Summe der Einkünfte geringer als 30 000 Euro war. Dieser Anteil lag in allen neuen Bundesländern bei über 43 vH. Von den westdeutschen Bundesländern hatte lediglich Bayern eine diesbezügliche Quote von über 40 vH zu verzeichnen. Dies ist ein Indiz dafür, dass es auch in Bayern strukturschwächere Gebiete gab, in denen viele Steuerpflichtige mit niedrigeren Einkommen wohnten. Umgekehrt war der Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, die in Haushalten mit einer Summe der Einkünfte von mehr als 100 000 Euro lebten, gerade in Bayern vergleichsweise hoch; er lag nach Hessen und Hamburg an dritter Stelle, gefolgt von Baden-Württemberg.

Fazit

846. Diese Analyse zur Einkommensverteilung zeigt, dass in Deutschland eine deutliche Disparität der Markteinkommen vorliegt, die sich zudem im Hinblick auf die steuerlichen Einkunftsarten stark unterscheidet. Des Weiteren führte die einkommensteuerrechtliche Behandlung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in den neunziger Jahren dazu, dass per saldo die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage durch diese Einkunftsart nicht erweitert, sondern massiv reduziert worden ist. Im deutschen Einkommensteuerrecht bestand und besteht noch heute eine Reihe von quantitativ bedeutsamen Abzugsmöglichkeiten, die die Bemessungsgrundlage in einer nicht unbeträchtlichen Größenordnung vermindert. Hinsichtlich der Verteilung der Einkommensteuerlast war bis zu einer Einkommensgrenze von 1 Mio Euro eine deutliche Progression des Einkommensteuersystems feststellbar, aber über diese Einkommensgrenze hinaus wirkte das Einkommensteuerrecht leicht regressiv. Nichtsdestotrotz zahlten 10 vH der Steuerpflichtigen, die einen Anteil am Einkommen

Tabelle 94

Verteilung der Steuerpflichtigen nach Einkommensklassen und Bundesländern im Veranlagungsjahr 1998

Summe der Einkünfte	Schleswig-Holstein			Hamburg			Niedersachsen			Bremen		
von ... bis	Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]	
unter ... Euro	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]
Verlustfälle[3]	12,8	26,0	0,9	8,7	15,3	0,9	30,9	63,5	0,8	2,4	4,6	0,7
0 10 000	176,5	254,2	9,2	135,0	186,1	10,9	583,2	858,0	10,9	45,0	65,1	9,7
10 000 20 000	180,0	301,3	10,9	105,1	169,3	9,9	492,5	860,4	11,0	37,0	60,9	9,1
20 000 30 000	224,6	463,9	16,8	117,5	212,9	12,5	617,1	1 328,1	16,9	41,9	82,1	12,2
30 000 40 000	140,5	343,6	12,4	86,2	175,7	10,3	404,2	1 029,6	13,1	29,9	67,3	10,0
40 000 50 000	92,1	247,4	9,0	55,2	125,1	7,4	253,8	705,4	9,0	17,7	43,2	6,4
50 000 75 000	99,8	282,9	10,2	61,8	152,3	9,0	261,4	750,5	9,6	18,1	47,3	7,1
75 000 100 000	28,8	83,1	3,0	20,1	51,4	3,0	68,9	203,3	2,6	5,3	14,7	2,2
100 000 500 000	24,2	71,2	2,6	20,5	54,5	3,2	55,6	164,8	2,1	4,5	12,3	1,8
500 000 1 000 000	0,8	2,0	0,1	0,9	2,3	0,1	1,9	5,1	0,1	0,2	0,5	0,1
1 000 000 und höher	0,5	1,3	0,0	0,7	1,7	0,1	1,2	3,0	0,0	0,2	0,4	0,1
Insgesamt	980,5	2 076,8	75,2	611,7	1 146,6	67,4	2 770,6	5 971,6	76,0	202,0	398,4	59,4

Summe der Einkünfte	Nordrhein-Westfalen			Hessen			Rheinland-Pfalz			Baden Württemberg		
von ... bis	Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]	
unter ... Euro	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]
Verlustfälle[3]	63,7	126,1	0,7	30,7	60,3	1,0	15,9	31,9	0,8	53,8	106,2	1,0
0 10 000	1 190,1	1 727,3	9,6	426,6	625,3	10,4	287,1	418,7	10,4	799,8	1 124,4	10,8
10 000 20 000	1 013,5	1 748,4	9,7	357,1	616,9	10,2	246,0	426,8	10,6	586,9	1 003,3	9,6
20 000 30 000	1 444,9	3 045,1	16,9	461,5	935,7	15,5	325,8	692,6	17,2	791,1	1 615,3	15,5
30 000 40 000	954,5	2 343,3	13,0	330,3	776,5	12,9	217,3	552,8	13,8	579,2	1 435,0	13,8
40 000 50 000	597,8	1 592,9	8,9	211,9	546,7	9,1	134,8	373,1	9,3	381,9	1 053,0	10,1
50 000 75 000	658,1	1 827,2	10,2	240,5	654,5	10,9	140,3	399,3	9,9	433,3	1 240,3	11,9
75 000 100 000	185,1	528,4	2,9	73,2	205,3	3,4	36,5	106,2	2,6	113,6	329,5	3,2
100 000 500 000	157,7	451,8	2,5	63,7	180,8	3,0	29,3	86,2	2,1	93,0	269,1	2,6
500 000 1 000 000	5,8	15,3	0,1	2,0	5,5	0,1	0,8	2,3	0,1	3,7	9,5	0,1
1 000 000 und höher	3,7	9,2	0,1	1,1	2,9	0,0	0,5	1,2	0,0	2,4	5,9	0,1
Insgesamt	6 274,8	13 415,1	74,6	2 198,7	4 610,5	76,4	1 434,2	3 091,1	76,9	3 838,5	8 191,6	78,7

Summe der Einkünfte	Bayern			Saarland			Berlin			Brandenburg		
von ... bis	Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]	
unter ... Euro	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]
Verlustfälle[3]	69,8	139,0	1,2	3,2	6,4	0,6	18,9	34,9	1,0	11,5	24,4	0,9
0 10 000	880,6	1 261,5	10,5	54,7	80,7	7,5	219,8	327,2	9,6	193,9	319,5	12,4
10 000 20 000	834,2	1 418,9	11,8	59,4	100,5	9,3	196,6	344,7	10,1	201,5	410,5	15,9
20 000 30 000	1 075,9	2 210,2	18,3	82,3	174,2	16,2	211,2	408,9	12,0	162,4	404,3	15,7
30 000 40 000	683,0	1 683,4	13,9	54,2	137,1	12,7	142,8	315,8	9,2	95,0	271,5	10,5
40 000 50 000	430,6	1 155,1	9,6	31,5	86,5	8,0	93,2	232,1	6,8	61,5	188,6	7,3
50 000 75 000	457,4	1 274,3	10,6	29,7	83,0	7,7	108,4	293,8	8,6	60,6	186,2	7,2
75 000 100 000	129,6	373,4	3,1	7,2	20,6	1,9	31,3	86,8	2,5	14,3	44,3	1,7
100 000 500 000	113,3	327,8	2,7	5,8	16,8	1,6	21,9	59,0	1,7	9,0	26,9	1,0
500 000 1 000 000	4,3	11,6	0,1	0,2	0,5	0,1	0,7	1,7	0,0	0,1	0,4	0,0
1 000 000 und höher	2,8	7,2	0,1	0,2	0,4	0,0	0,4	1,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Insgesamt	4 681,4	9 862,3	81,7	328,4	706,7	65,6	1 045,1	2 105,7	61,7	809,9	1 876,7	72,7

Summe der Einkünfte	Mecklenburg-Vorpommern			Sachsen			Sachsen-Anhalt			Thüringen		
von ... bis	Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]		Steuerpflichtige	Personen[1]	
unter ... Euro	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]	Tausend		vH[2]
Verlustfälle[3]	7,5	15,9	0,9	26,2	54,0	1,2	10,1	20,5	0,8	11,9	24,3	1,0
0 10 000	142,2	232,9	12,9	378,7	600,3	13,3	210,5	344,5	12,8	204,2	327,7	13,3
10 000 20 000	137,3	289,5	16,1	369,0	756,8	16,8	201,2	412,7	15,3	208,6	426,9	17,3
20 000 30 000	104,3	273,6	15,2	274,5	694,7	15,4	158,0	399,7	14,9	157,0	403,9	16,3
30 000 40 000	60,4	177,6	9,9	150,0	425,5	9,4	89,0	256,6	9,5	88,2	256,9	10,4
40 000 50 000	37,4	116,6	6,5	90,0	270,5	6,0	54,4	164,8	6,1	50,0	153,5	6,2
50 000 75 000	33,8	107,0	5,9	80,5	245,2	5,4	47,1	143,8	5,3	41,8	130,6	5,3
75 000 100 000	7,6	24,1	1,3	18,1	55,4	1,2	9,8	30,0	1,1	8,5	26,8	1,1
100 000 500 000	5,0	15,4	0,9	11,6	34,6	0,8	6,7	20,6	0,8	5,7	18,1	0,7
500 000 1 000 000	0,1	0,2	0,0	0,2	0,5	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0
1 000 000 und höher	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Insgesamt	535,6	1 252,8	69,5	1 398,8	3 137,4	69,6	786,8	1 793,3	66,7	776,1	1 769,1	71,6

1) Anzahl der im Datenbestand befindlichen Personen einschließlich Kindern gemäß der Definition des Einkommensteuergesetzes. - 2) Anteil der im Datenbestand enthaltenen Personen an der Wohnbevölkerung. - 3) Verlustfälle liegen vor, wenn die Summe der Einkünfte negativ sind.

von 35 vH hatten, über 50 vH des gesamten Einkommensteueraufkommens.

Das Hauptaugenmerk dieser Untersuchung liegt auf der Verteilung der Markteinkommen. In einer umfassenderen Analyse wäre zu berücksichtigen, dass ein Großteil des Steueraufkommens wieder als Transfers an die Bevölkerung und dort häufig an untere Einkommensgruppen zurückfließt. Angaben über Transferempfänger sind allerdings nicht in der Datenbasis enthalten, so dass hier keine Aussage über die gleichmäßigere sekundäre Einkommensverteilung abgeleitet werden kann.

Literatur

Grohmann, H. (1985) *Vom theoretischen Konstrukt zum statistischen Begriff – Das Adäquationsproblem*, Allgemeines Statistisches Archiv, 1 – 15.

Krug, W., M. Nourney, und J. Schmidt (2001) *Wirtschafts- und Sozialstatistik – Gewinnung von Daten*, 6. Auflage, München.

Zwick, M. (1998) *Einzeldatenmaterial und Stichproben innerhalb der Steuerstatistik*, Wirtschaft und Statistik, Heft 7, 566 – 573.

Anhang

I.

Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685)

in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633) – § 6 Abs. 1 –, und des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, vom 8. Juni 1967 (Bundesgesetzbl. I S. 582), – § 6 Abs. 2

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschatliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesminister und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesminister und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

II.

Auszug aus Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, daß diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

…

III.

Verzeichnis der Gutachten des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: „Stabiles Geld – Stetiges Wachstum“ (am 11. Januar 1965)

Jahresgutachten 1965/66: „Stabilisierung ohne Stagnation“ (am 13. Dezember 1965)

Jahresgutachten 1966/67: „Expansion und Stabilität“ (am 30. November 1966)

Jahresgutachten 1967/68: „Stabilität im Wachstum“ (am 6. Dezember 1967); darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967: „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“ und Stellungnahme vom 20. Juni 1964 gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 sowie „Brief des Sachverständigenrates an den Bundeskanzler vom 19. Juni 1965“ gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 1963 über den Sachverständigenrat

Jahresgutachten 1968/69: „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ (am 4. Dezember 1968)

Jahresgutachten 1969/70: „Im Sog des Booms“ (am 3. Dezember 1969); darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Juli 1968: „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; „Sondergutachten vom Juli 1968, dem Herrn Bundeskanzler am 3. Juli 1968 mündlich vorgetragen“; Sondergutachten vom 25. September 1969: „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969: „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: „Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen –“ (am 3. Dezember 1970); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 21. März 1970 an den Bundeskanzler und Sondergutachten vom 9. Mai 1970: „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: „Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen –“ (am 22. November 1971); darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971: „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: „Gleicher Rang für den Geldwert“ (am 6. Dezember 1972); darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972: „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: „Mut zur Stabilisierung“ (am 22. November 1973); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973: „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: „Vollbeschäftigung für morgen“ (am 22. November 1974); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973: „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: „Vor dem Aufschwung“ (am 24. November 1975); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975: „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: „Zeit zum Investieren“ (am 24. November 1976)

Jahresgutachten 1977/78: „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“ (am 22. November 1977)

Jahresgutachten 1978/79: „Wachstum und Währung“ (am 23. November 1978); darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978: „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: „Herausforderung von außen“ (am 22. November 1979)

Jahresgutachten 1980/81: „Unter Anpassungszwang“ (am 20. November 1980)

Jahresgutachten 1981/82: „Investieren für mehr Beschäftigung“ (am 20. November 1981); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981: „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83: „Gegen Pessimismus“ (am 23. November 1982); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982: „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“

Jahresgutachten 1983/84: „Ein Schritt voran“ (am 24. November 1983)

Jahresgutachten 1984/85:	„Chancen für einen langen Aufschwung“ (am 23. November 1984)
Jahresgutachten 1985/86:	„Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“ (am 22. November 1985); darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985: „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“
Jahresgutachten 1986/87:	„Weiter auf Wachstumskurs“ (am 24. November 1986)
Jahresgutachten 1987/88:	„Vorrang für die Wachstumspolitik“ (am 23. November 1987)
Jahresgutachten 1988/89:	„Arbeitsplätze im Wettbewerb“ (am 18. November 1988)
Jahresgutachten 1989/90:	„Weichenstellungen für die neunziger Jahre“ (am 20. November 1989)
Jahresgutachten 1990/91:	„Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (vom 13. November 1990); darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990: „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“
Jahresgutachten 1991/92:	„Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken“ (am 12. November 1991); darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991: „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“
Jahresgutachten 1992/93:	„Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit“ (am 16. November 1992)
Jahresgutachten 1993/94:	„Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“ (am 12. November 1993)
Jahresgutachten 1994/95:	„Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“ (am 17. November 1994); darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994: „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“
Jahresgutachten 1995/96:	„Im Standortwettbewerb“ (am 14. November 1995); darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995: „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“
Jahresgutachten 1996/97:	„Reformen voranbringen“ (am 15. November 1996); darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996: „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“
Jahresgutachten 1997/98:	„Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“ (am 14. November 1997); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 an den Bundeskanzler: „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“
Jahresgutachten 1998/99:	„Vor weitreichenden Entscheidungen“ (am 18. November 1998)
Jahresgutachten 1999/2000:	„Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“ (am 12. November 1999)
Jahresgutachten 2000/01:	„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“ (am 10. November 2000)
Jahresgutachten 2001/02:	„Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“ (am 14. November 2001)
Jahresgutachten 2002/03:	„Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (am 13. November 2002)

Die Jahresgutachten des Sachverständigenrates sind bis zum Jahrgang 1988/89 im W. Kohlhammer-Verlag, Stuttgart-Mainz, ab Jahrgang 1989/90 bis zum Jahrgang 2002/03 im Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart, erschienen. Noch verfügbare Jahresgutachten der Jahrgänge ab 1976/77 können über den Buchhandel oder direkt beim: SFG – Servicecenter Fachverlage, Postfach 4343, 72774 Reutlingen (Telefon: 07071/935350, Telefax: 07071/935335; E-Mail: StaBA@s-f-g.com) bezogen werden. Die Jahrgänge 1964/65 bis 1975/76, die als Buchausgabe inzwischen vergriffen sind, können von der Schmidt Periodicals GmbH in 83075 Bad Feilnbach, (Telefon: 08064/221, Telefax: 08064/557; E-Mail: schmidt@backsets.com) als Nachdruck bezogen werden. Außerdem sind sie noch als Bundestags-Drucksache über die Bundesanzeiger Verlagsges. mbH, Köln, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln oder Postfach 100534, 50445 Köln erhältlich.

IV.

Methodische Erläuterungen

A. Zur Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Formale Definition

1. Unter der Arbeitseinkommensquote wird das Verhältnis aus gesamtwirtschaftlichem Arbeitseinkommen und Volkseinkommen verstanden. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitseinkommen ist die Summe aus dem Arbeitnehmerentgelt (Inländerkonzept) und dem kalkulatorischen Arbeitseinkommen der selbständig Erwerbstätigen einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen. Bei der Berechnung des kalkulatorischen Unternehmerlohns wird angenommen, dass der zu veranschlagende Durchschnittslohn eines Selbständigen/mithelfenden Familienangehörigen in gleicher Höhe anzusetzen ist wie das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer. Die gesamten kalkulatorischen Unternehmerlöhne werden errechnet, indem dieser Durchschnittslohn mit der Anzahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen multipliziert wird.

   Das gesamtwirtschaftliche Arbeitseinkommen ist demnach definiert als

   $$AE_t = \frac{L_t}{A_t} E_t, \qquad (1)$$

   die Arbeitseinkommensquote als

   $$AEQ_t = \frac{AE_t}{Y_t} \cdot 100. \qquad (2)$$

   Die Symbole haben folgende Bedeutung:

AE	gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen
L	Arbeitnehmerentgelt
A	Anzahl der Arbeitnehmer
E	Anzahl der Erwerbstätigen
AEQ	Arbeitseinkommensquote
Y	Volkseinkommen
t	Zeitindex
LQ^{ber}	bereinigte Lohnquote

   Die Arbeitseinkommensquote (2) lässt sich mit Hilfe von (1) auch wie folgt schreiben:

   $$AEQ_t = \frac{L_t}{A_t} \cdot \frac{E_t}{Y_t} \qquad (3)$$

   Bei dieser Schreibweise wird ersichtlich, dass die Arbeitseinkommensquote als das Verhältnis aus Lohneinkommen je beschäftigten Arbeitnehmer zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen interpretiert werden kann.

2. Die Arbeitseinkommensquote steht in einem festen Verhältnis zur bereinigten Lohnquote. Die bereinigte Lohnquote wird unter der Vorgabe, dass das Verhältnis der Anzahl der Arbeitnehmer zur Anzahl der Erwerbstätigen aus dem Jahre 1991 in den folgenden Jahren konstant gehalten wird, aus der tatsächlichen Arbeitseinkommensquote wie folgt berechnet:

   $$LQ_t^{ber} = \left(\frac{L_t}{Y_t}\right) \cdot \frac{(A/E)_{1991}}{(A/E)_t} \qquad (4)$$

   Bereinigte Lohnquote und Arbeitseinkommensquote unterscheiden sich um den Faktor 0,9053.

   Die Bereinigung unter Zugrundelegung der Erwerbsstruktur des Jahres 1991 bezweckt, Veränderungen der Lohnquote rechnerisch auszuschalten, die lediglich auf eine Veränderung des Anteils der beschäftigten Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen zurückzuführen waren. Nach dieser Bereinigung kann der Einfluss des Lohns auf die Lohnquote für sich betrachtet werden.

Definition in Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

3. Bei der Berechnung der Arbeitseinkommensquote werden die Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendet. Die Arbeitnehmerentgelte werden unterteilt in Bruttolöhne und -gehälter und die tatsächlichen und unterstellten Sozialbeiträge der Arbeitgeber. Die Produktivität wird als Verhältnis zwischen realem Bruttonationaleinkommen und Anzahl der Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität) in die Rechnung eingestellt. Es wird ferner der Realwert des Nationaleinkommens verwendet, um die im Inland verfügbaren Güter zu konstanten Preisen des Jahres 1995 zu ermitteln. Zur Berechnung des Produkts in jeweiligen Preisen wird der Deflator der inländischen Verwendung herangezogen. Der Übergang von der Bruttorechnung auf die Nettorechnung erfolgt durch Berücksichtigung der Abschreibungen, der Übergang von der Rechnung zu Marktpreisen auf die Rechnung zu Faktorkosten erfolgt durch Berücksichtigung von Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen.

   Zur Berechnung der verschiedenen Effekte, die auf die Veränderung der Arbeitseinkommensquote im Zeitablauf einwirken, ist es zweckmäßig die Arbeitseinkommensquote in einem Zwischenschritt mit den Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wie folgt zu definieren:

$$AEQ_t = \frac{\frac{BLG_t + AGB_t}{A_t}}{\frac{BNE_t^r}{E_t} \cdot \frac{RNE_t}{BNE_t^r} \cdot P_t^{Iv} \cdot \frac{BNE_t^n - AK_t^n - (T_t - S_t)}{BNE_t^n}} \cdot 100 \qquad (5)$$

Die weiteren Symbole bedeuten:

BLG	Bruttolöhne und -gehälter
AGB	tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber
BNE^r	Bruttonationaleinkommen in Preisen von 1995
RNE	Realwert des Nationaleinkommens. Es gilt: $RNE \cdot P^{Iv} = BNE^n$ (Zur Definition des Realwerts siehe auch JG 84 Ziffern 246 ff.)
P^{Iv}	Deflator der inländischen Verwendung
AK^n	Abschreibungen in jeweiligen Preisen
BNE^n	Bruttonationaleinkommen in jeweiligen Preisen
T	Produktions- und Importabgaben
S	Subventionen

4. Durch weitere Umformungen kann die Gleichung (5) in eine Schreibweise überführt werden, in der die einzelnen Faktoren einer inhaltlichen Interpretation besser zugänglich sind:

$$AEQ_t = \frac{\overbrace{\frac{BLG_t}{A_t}}^{F_1} \cdot \overbrace{\left(1 + \frac{AGB_t}{BLG_t}\right)}^{F_2}}{\underbrace{\frac{BNE_t^r}{E_t}}_{F_3} \cdot \underbrace{\frac{RNE_t}{BNE_t^r}}_{F_4} \cdot \underbrace{P_t^{Iv}}_{F_5} \cdot \underbrace{\left(1 - \frac{AK_t^n}{BNE_t^n}\right)}_{F_6} \cdot \underbrace{\left(1 - \frac{T_t - S_t}{BNE_t^n - AK_t^n}\right)}_{F_7}} \qquad (6)$$

Dabei bedeuten:

F_1	Lohnfaktor
F_2	Sozialbeitragsfaktor
F_3	Produktivitätsfaktor
F_4	Terms-of-Trade-Faktor
F_5	Deflator
F_6	Abschreibungsfaktor
F_7	Nettoproduktionsabgabenfaktor

Tabelle A1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeitseinkommensquote (3) + (4) minus (5) bis (9)		Effekte						
			F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
			Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer[3)]	Effekt der Arbeitgeberbeiträge[4)]	Produktivitätseffekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt“ der inländischen Verwendung[7)]	Abschreibungseffekt[8)]	Effekt der Nettoproduktionsabgaben[9)]
	vH	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	79,9	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	81,6	+ 2,1	+ 10,4	+ 0,1	+ 3,8	+ 0,5	+ 4,5	- 0,4	- 0,4
1993	82,9	+ 1,6	+ 4,4	- 0,3	+ 0,2	+ 0,5	+ 3,2	- 0,7	- 0,6
1994	82,1	- 0,9	+ 2,0	+ 1,0	+ 1,7	+ 0,1	+ 2,4	- 0,0	- 0,3
1995	81,7	- 0,5	+ 3,2	+ 0,4	+ 1,4	+ 0,3	+ 1,8	- 0,0	+ 0,6
1996	81,1	- 0,7	+ 1,5	- 0,2	+ 1,2	- 0,2	+ 1,1	- 0,0	- 0,1
1997	80,3	- 1,0	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,5	- 0,5	+ 1,2	- 0,1	- 0,3
1998	79,9	- 0,5	+ 1,0	+ 0,0	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,5	+ 0,1	- 0,2
1999	80,4	+ 0,6	+ 1,5	- 0,3	+ 0,9	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,1	- 0,8
2000	81,3	+ 1,1	+ 1,6	+ 0,5	+ 1,3	- 1,5	+ 1,2	- 0,2	+ 0,1
2001	81,2	- 0,1	+ 1,9	- 0,1	+ 0,5	+ 0,0	+ 1,3	- 0,1	+ 0,1
2002	80,5	- 1,0	+ 1,5	+ 0,1	+ 1,1	+ 0,6	+ 1,0	- 0,0	- 0,2
2003	80,5	+ 0,0	+ 1,6	+ 0,3	+ 1,2	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,0	- 0,3

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in vH des Volkseinkommens (Nettonationalprodukt zu Faktorkosten). Gesamtwirtschaft. Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung. - 2) Jahre 2000 bis 2002 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2003 eigene Schätzung. - 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept. - 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber. - 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität). - 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen in Preisen von 1995. - 7) Deflator. - 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung derAbschreibungskosten: (-). - 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

Zur Berechnung der Veränderungsraten (Effekte)

5. Die Veränderung eines Faktors $F_{i,t}$ gegenüber seinem Vorjahreswert beträgt, als Veränderungsrate ausgedrückt:

$$v_{i,t} = \frac{F_{i,t}}{F_{i,t-1}} - 1. \qquad (7)$$

Aus den Veränderungsraten der einzelnen Faktoren ergibt sich näherungsweise die Veränderungsrate der Arbeitseinkommensquote v_t:

$$v_t \approx v_{1,t} + v_{2,t} - v_{3,t} - v_{4,t} - v_{5,t} - v_{6,t} - v_{7,t}. \qquad (8)$$

Die mit 100 multiplizierten, also in vH ausgedrückten Veränderungsraten der sieben Faktoren bezeichnen wir als „Effekte“. Diese Bezeichnung deutet an, dass die Effekte die Veränderung der Arbeitseinkommensquote ursächlich bewirken oder bewirkt haben, wenn man eine abgelaufene Periode betrachtet (Tabelle A1). Bei Anwendung der Rechnung auf eine künftige Periode können spezielle Annahmen zur Entwicklung bestimmter Effekte oder zur Entwicklung der Arbeitseinkommensquote getroffen werden, so dass von diesen Vorgaben her auf restliche Effekte oder auf die Veränderungsrate der Arbeitseinkommensquote geschlossen werden kann. Dabei gilt die Zerlegung der Veränderungsrate der Arbeitseinkommensquote in ihre Effekte im strengen Sinne jedoch nur rechnerisch.

B. Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit

1. Mit dem Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit quantifiziert der Sachverständigenrat seit langem diejenigen Personen als Teil der Arbeitslosigkeit, die über staatlich geförderte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Leistungen erhalten und daher nicht der Zahl der registrierten Arbeitslosen zugerechnet werden.

2. Zu den verdeckt Arbeitslosen zählt der Sachverständigenrat all jene, die entweder subventioniert beschäftigt sind (Kurzarbeiter mit ihrem Arbeitsausfall, Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen) oder als Maßnahmeteilnehmer nicht erwerbstätig sind (Vollzeitäquivalente von Teilnehmern beruflicher Weiterbildung, Teilnehmer an Deutsch-Sprachlehrgängen, Leistungsempfänger nach §§ 125 und 428 SGB III, Empfänger von Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld sowie Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit). Zu den subventioniert Beschäftigten werden nur jene Personen gezählt, deren verdeckte Arbeitslosigkeit quantifizierbar ist. Deshalb bleiben beispielsweise Teilnehmer an Maßnahmen zur Eingliederung in reguläre Beschäftigung unberücksichtigt (JG 2001 Kasten 3). In der verdeckten Arbeitslosigkeit ebenfalls nicht enthalten ist die Stille Reserve im engeren Sinn, das heißt die Personen, die an einer Erwerbsarbeit grundsätzlich interessiert sind, aber weder als arbeitslos registriert sind noch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden.

3. Aufgrund gesetzlicher Änderungen müssen die Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit und ihre Komponenten regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, indem gegebenenfalls neue Maßnahmen zu berücksichtigen oder bereits eingerechnete Maßnahmen in ihrer Gewichtung zu modifizieren sind. Dies hat der Sachverständigenrat zuletzt im vergangenen Jahr getan (JG 2002 Anhang IV B). Bei der Betrachtung der einzelnen Gebietsstände ist zudem zu beachten, dass diese zum 1. Januar 2003 ebenfalls neu abgegrenzt wurden und infolgedessen Ostdeutschland nun neben dem Beitrittsgebiet auch Berlin (West) umfasst. Zurückgerechnete Reihen für die neuen Gebietsstände für alle dargestellten Komponenten liegen erst ab dem Jahr 1998 vor (Tabelle B1).

4. Die im Laufe des Jahres 2003 eingeführten neuen Instrumente und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise die Personal-Service-Agenturen oder die Programme gegen Langzeitarbeitslosigkeit (Ziffern 243 ff.) wirken sich ebenfalls auf die offene und die verdeckte Arbeitslosigkeit aus. Eine abermalige Neubewertung der bisherigen Abgrenzung ist indes erst im kommenden Jahr geboten, wenn diese Maßnahmen die Anlaufphase abgeschlossen haben.

C. Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren

1. Mit der Konzeption des strukturellen Defizits ermittelt der Sachverständigenrat den quantitativen Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen). Dabei ist das tatsächliche Defizit, wie es in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen wird, in dreierlei Hinsicht zu bereinigen. In einem ersten Schritt sind aus den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte einmalige (transitorische) Sondereffekte herauszurechnen, da weder einmalige Sonderausgaben einen Konsolidierungsbedarf begründen, noch einmalige Sondereinnahmen einen Konsolidierungserfolg darstellen. Die Einnahmen und Ausgaben müssen im zweiten Schritt um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden, da sich diese über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen, sich also daraus resultierende Defizite automatisch abbauen. Von diesem konjunkturbereinigten Saldo ist in einem dritten Schritt die dauerhaft akzeptable Kreditfinanzierung abzuziehen. In der Konzeption des Sachverständigenrates wird diese durch die Höhe der Nettoinvestitionen des Staates bestimmt, da diese einen Kapazitätseffekt haben und somit in der Zukunft einen höheren Wachstumspfad ermöglichen (investitionsorientierte Verschuldung). Insgesamt gilt also nur jener Teil des Defizits als konsolidierungsbedürftig, der weder konjunkturbedingt ist noch auf zeitlich befristete Maßnahmen zurückzuführen ist

Tabelle B1

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland

Tausend Personen

Zeit-raum[1]	Offene und verdeckt Arbeitslose (2)+(3)	Registrierte (offene) Arbeitslose[3]	Verdeckt Arbeitslose[2]: zusammen (4) bis (11)	davon: Teilnehmer an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen[3][4]	Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit[3][5]	Teilnehmer an Deutschsprachlehrgängen[3]	Personen in vorzeitigem Ruhestand: Personen nach § 428 SGB III[6]	Freistellungsphase Altersteilzeit[3][7]	Altersübergangs-/ Vorruhestandsgeld	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit[8]	Leistungsempfänger nach § 126 SGB III[9]	Kurzarbeiter: Arbeitslosenäquivalent[10]	Nachrichtlich: Anzahl der Kurzarbeiter
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
							Deutschland						
1991	5 189	2 602	2 587	266	406	76	64	.	577	223	31	944	1 761
1992	5 633	2 979	2 654	466	675	54	83	.	823	232	39	283	653
1993	5 978	3 419	2 559	310	583	61	128	.	857	256	51	313	948
1994	5 911	3 698	2 213	338	467	57	142	.	652	364	59	136	372
1995	5 763	3 612	2 150	384	500	53	152	.	373	538	63	87	199
1996	6 072	3 965	2 107	354	505	51	169	0	187	663	67	112	277
1997	6 311	4 384	1 927	302	400	43	209	2	60	752	78	80	183
1998	6 154	4 279	1 876	385	322	28	203	8	1	807	70	53	115
1999	6 030	4 099	1 931	430	333	27	200	16	1	810	65	50	119
2000	5 699	3 889	1 810	316	324	28	192	32	0	797	75	46	86
2001	5 612	3 852	1 760	243	315	25	228	49	0	765	76	59	123
2002	5 810	4 060	1 749	193	300	24	294	61	0	705	85	88	207
2003	5 995	4 383	1 612	140	217	22	357	69	0	632	88	88	202
							Früheres Bundesgebiet[12]						
1991	2 466	1 689	777	83	237	76	63	.	23	223	29	43	145
1992	2 631	1 808	823	78	250	51	82	.	13	231	30	88	283
1993	3 260	2 270	990	51	238	55	127	.	8	246	38	228	767
1994	3 451	2 556	895	57	226	50	139	.	6	287	41	89	275
1995	3 512	2 565	947	72	257	46	146	.	3	335	42	48	128
1996	3 839	2 796	1 043	76	276	42	139	0	2	391	42	74	206
1997	4 031	3 021	1 009	68	223	33	130	2	1	450	49	55	133
1998	3 680	2 751	929	60	166	22	107	6	0	495	41	34	79
1999	3 577	2 604	973	67	182	20	107	12	0	511	38	36	90
2000	3 358	2 380	978	59	177	21	104	25	0	517	43	32	59
2001	3 335	2 320	1 015	53	169	19	134	39	0	514	45	43	94
2002	3 559	2 498	1 061	42	162	18	183	48	0	493	51	64	162
2003	3 795	2 755	1 040	30	124	17	227	54	0	463	55	70	165
							Neue Bundesländer[13]						
1991	2 724	913	1 811	183	169	0	0	.	555	0	3	900	1 616
1992	3 002	1 170	1 832	388	425	3	1	.	811	1	9	194	370
1993	2 719	1 149	1 570	260	345	6	1	.	849	10	13	85	181
1994	2 461	1 142	1 319	280	241	7	2	.	646	77	18	46	97
1995	2 250	1 047	1 203	312	243	7	7	.	370	203	22	39	71
1996	2 234	1 169	1 065	278	230	8	30	0	186	271	25	38	71
1997	2 280	1 364	916	235	177	9	79	1	58	302	29	26	49
1998	2 475	1 529	946	325	156	6	96	2	1	313	29	18	36
1999	2 453	1 495	958	363	151	6	93	5	1	299	27	14	29
2000	2 340	1 508	832	257	148	6	88	7	0	280	32	14	27
2001	2 276	1 532	744	190	146	6	94	10	0	251	32	16	29
2002	2 250	1 563	687	150	138	5	112	13	0	212	34	23	45
2003	2 199	1 628	571	109	92	5	131	15	0	169	33	18	37

1) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Jahreswerte aus gerundeten Quartalswerten berechnet. 4. Vierteljahr 2003 und Jahreswert 2003 eigene Schätzung. - 2) Einschließlich weiterer Personen in vorzeitigem Ruhestand (Empfänger von Altersübergangsgeld und Vorruhestandsgeld, 1999: 527 Personen). - 3) Vierteljahresdurchschnitte aus Monatsendständen berechnet, wobei der Stand am Ende des letzten Monats des Vorquartals und am Ende des dritten Monats des Berichtsquartals jeweils zur Hälfte berücksichtigt werden. - 4) Neben den Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260 bis 271, 416 SGB III) sind auch die Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 bis 279, einschließlich § 415 SGB III bis 31.12.2002) und in beschäftigungschaffenden Infrastrukturmaßnahmen (§ 279a SGB III) berücksichtigt. - 5) Erfasst nach dem Wohnortprinzip (ohne Einarbeitung). - 6) 58-jährige und ältere Leistungsempfänger, die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen und nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 7) Personen in vorzeitigem Ruhestand, die sich in der Freistellungsphase Altersteilzeit befinden (nur von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Fälle). - 8) 60- bis unter 65-Jährige. Eigene Schätzung nach Angaben des BMWA, des VDR und der Bundesknappschaft; früheres Bundesgebiet und Berlin-West, neue Bundesländer und Berlin-Ost. - 9) Arbeitsunfähige Personen, die Leistungen empfangen, aber nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden. - 10) Anzahl der Kurzarbeiter multipliziert mit ihrem durchschnittlichen Arbeitsausfall. - 11) Ab 1998 ohne Berlin-West. - 12) Für die Jahre 1991 bis 1997 neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 1998 neue Bundesländer und Berlin.

Quelle für Grundzahlen: BA

und eine Neuverschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen übersteigt (JG 2000 Ziffern 490 ff.)

2. Die verwendeten Symbole haben die folgende Bedeutung:

Abw	Ein hochgestelltes Abw bezeichnet die relative Abweichung der betreffenden Größe von ihrem mittels HP-Filter geschätzten Trendwerts
K	Ein hochgestelltes K bezeichnet die konjunkturelle Komponente der entsprechenden Größe
KB	Ein hochgestelltes KB bezeichnet konjunkturell bereinigte Größen
t	Zeitindex
ABM	Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen, Weiterbildung in Vollzeit, Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld
ABMT	Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und Weiterbildung in Vollzeit, Bezieher von Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld
ALG	Ausgaben für Arbeitslosengeld
ALGB	Arbeitslosengeldempfänger
ALH	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe
ALHB	Arbeitslosenhilfeempfänger
ANE	nominales Arbeitnehmerentgelt des privaten Sektors
Aus	Ausgaben des Staates
BAN	Beschäftigte Arbeitnehmer im Inland
BLG	Bruttolohn- und -gehaltssumme des privaten Sektors
BPS	Beschäftigte Arbeitnehmer im privaten Sektor
BUV	Unternehmens- und Vermögenseinkommen
CPI	Verbraucherpreisindex
Ein	Einnahmen des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen)
ErtSt	Ertragsteuern: veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag (jeweils einschließlich Solidaritätszuschlag), Gewerbesteuer
LSt	Lohnsteueraufkommen (einschließlich anteiligem Solidaritätszuschlag)
LSt^{PS}	Lohnsteueraufkommen (einschließlich anteiligem Solidaritätszuschlag) im privaten Sektor
LSt^{St}	Lohnsteueraufkommen (einschließlich anteiligem Solidaritätszuschlag) im staatlichen Sektor
KG	Kurzarbeitergeld
$Inv^{N,St}$	Nettoinvestitionen des Staates
NLG	Nettolohn- und –gehaltssumme des privaten Sektors
nPK	Nominale Private Konsumausgaben
rPK	Reale Private Konsumausgaben
PA	Personalausgaben des Staates
RA	Ausgaben für Renten
Saldo	Finanzierungssaldo des Staates
$Saldo^{str}$	struktureller Saldo
SH	Ausgaben für Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
SVB^{PS}	Sozialbeiträge für Arbeitnehmer des privaten Sektors
SVB^{St}	Sozialbeiträge für Arbeitnehmer des Staates
TL	Index der Tariflöhne im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe
USt	Umsatzsteueraufkommen des privaten Sektors
VSt	Verbrauchssteuern (Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Stromsteuer, Kaffeesteuer, Versicherungsteuer, Branntweinmonopolabgabe, Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer)

3. Für die Konjunkturbereinigung des Saldos des Staatshaushalts bedarf es einer Quantifizierung des konjunkturellen Einflusses. Dies geschieht mittels eines disaggregierten Verfahrens. Dabei werden zunächst die konjunkturreagiblen Einnahmen und Ausgaben identifiziert. Auf der Einnahmenseite handelt es sich dabei um die Steuereinnahmen und die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen, auf der Ausgabenseite neben den durch Arbeitslosigkeit bedingten Ausgaben auch im begrenzten Umfang um die Rentenausgaben und die Personalausgaben des Staates. Für jede dieser Größen wird dann eine entsprechende makroökonomische Bezugsgröße gesucht und diese um ihre konjunkturelle Komponente bereinigt. Für diese Bereinigung wird hier der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) mit einem Glättungsparameter von $\lambda = 20$ verwendet. Dem Randwertproblem des HP-Filters wird dadurch Rechnung getragen, dass für das aktuelle Jahr und die fünf darauf folgenden Jahre Prognosen eingesetzt werden, wobei für einige Variablen Schätzer aus ARIMA-Modellen verwendet werden. Durch die Einbeziehung von Prognosedaten und aufgrund von Datenrevisionen ist es nicht ausgeschlossen, dass sich die Ergebnisse für das laufendende Jahr bei einer späteren Neuberechnung ändern können.

4. Die Einnahmen des Staates werden um die konjunkturellen Komponenten beim Aufkommen der Umsatzsteuer, der Verbrauchssteuern, der Steuern vom Einkommen und vom Ertrag und der tatsächlichen Sozialbeiträge bereinigt.

   – Zunächst wird die Umsatzsteuer um den auf den Staatskonsum entfallenden Anteil bereinigt, da

dieser annahmegemäß keinen konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt ist. Als makroökonomische Bezugsgröße werden die nominalen Privaten Konsumausgaben gewählt. Die Aufkommenselastizität wird auf eins gesetzt. Damit ist die Annahme impliziert, dass sich die Aufteilung des privaten Konsums auf Güter mit unterschiedlichen Umsatzsteuersätzen nicht (wesentlich) ändert. Mit Hilfe des HP-Filters wird zunächst die relative Abweichung der Privaten Konsumausgaben von ihrer trendmäßigen Entwicklung bestimmt. Das Produkt aus dieser relativen Abweichung, der Aufkommenselastizität und dem tatsächlichen um die Konsumausgaben des Staates bereinigten Umsatzsteueraufkommen ergibt dann die konjunkturelle Komponente der Umsatzsteuer:

$$USt_t^K = USt_t \cdot nPK_t^{Abw}$$

– Die Verbrauchssteuern (Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Stromsteuer, Kaffeesteuer, Branntweinabgabe, Biersteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Versicherungsteuer) werden, da sie überwiegend als Mengensteuern ausgestaltet sind, auf die realen Konsumausgaben bezogen, wobei ebenfalls eine Aufkommenselastizität von eins unterstellt wird:

$$VSt_t^K = VSt_t \cdot rPK_t^{Abw}$$

– Bei dem Aufkommen aus der Lohnsteuer (einschließlich anteiligem Solidaritätszuschlag) ist zunächst zwischen dem Aufkommen aus dem Privatsektor und dem Staatssektor zu unterscheiden. Es werden in Bezug auf den Privatsektor zwei Bereinigungen vorgenommen: Eine Erhöhung der Beschäftigung im Privatsektor um 1 vH, sollte – Konstanz in der Einkommensverteilung unterstellt – auch zu einem Anstieg des Lohnsteueraufkommens um 1 vH führen. Daher wird das Lohnsteueraufkommen um den Prozentsatz bereinigt, um den die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer im privaten Sektor von seiner trendmäßigen Entwicklung abweicht. Das Lohnsteueraufkommen hängt nicht nur von der Höhe der Beschäftigung, sondern auch von den Löhnen ab, wobei – Konstanz in der Anzahl der Beschäftigten unterstellt – die Erhöhung der durchschnittlichen nominalen Bruttolöhne und -gehälter um 1 vH wegen der Progressivität des Einkommensteuertarifs zu einer Erhöhung des Aufkommens um mehr als 1 vH führen sollte. Wir haben in unseren Berechnungen eine Elastizität von 1,8 unterstellt.

– Anders wird in Bezug auf den öffentlichen Sektor verfahren: Da die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst eine vom Staat diskretionär festgelegte Größe ist, geht diese nicht in die Konjunkturbereinigung der Lohnsteuer ein. Allerdings sind die Personalausgaben des Staates insofern konjunkturabhängig, als die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst nicht unabhängig von der im privaten Sektor ist. Daher wird das auf die Bruttolöhne- und -gehälter des Staatssektors entfallende Aufkommen aus der Lohnsteuer mittels der konjunkturellen Komponente der Tariflöhne im Privatsektor bereinigt. Dabei wird die gleiche Aufkommenselastizität unterstellt wie in der Privatwirtschaft. Somit ergibt sich die Lohnsteuerbereinigung als:

$$LSt_t^K = LSt_t^{PS} \cdot 1{,}8 \cdot \left(\frac{BLG}{BPS}\right)_t^{Abw} + LSt_t^{PS} \cdot BPS_t^{Abw} + LSt_t^{St} \cdot 1{,}8 \cdot TL_t^{Abw}$$

– Analog wird mit den Beiträgen zu den Sozialversicherungen verfahren: Für den Privatsektor wird das auf ihn entfallende nominale Arbeitnehmerentgelt als makroökonomische Bezugsgröße gewählt. Hierbei unterstellen wir eine Aufkommenselastizität von eins. Daher kann die konjunkturelle Komponente der Beiträge als Produkt aus den tatsächlichen Beiträgen und der relativen Abweichung des nominalen Arbeitnehmerentgelts im Privatsektor von seinem Trend berechnet werden. Für den Staatssektor wird ebenfalls eine Aufkommenselastizität von eins unterstellt, als Bezugsgröße werden aber – mit der gleichen Argumentation wie bei der Lohnsteuer – die Tariflöhne im privaten Sektor gewählt:

$$SVB_t^K = SVB_t^{PS} \cdot ANE_t^{Abw} + SVB_t^{St} \cdot TL_t^{Abw}$$

– Die übrigen Steuern vom Einkommen (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag und anteiliger Solidaritätszuschlag) und die Gewerbesteuer werden zusammengefasst auf das Unternehmens- und Vermögenseinkommen bezogen. Die zugrunde gelegte Aufkommenselastizität liegt mit 1,3 deutlich unter der der Lohnsteuer, dabei geht die aktuelle relative Abweichung der Bemessungsgrundlage von ihrem Trend nur mit einem Anteil von 60 vH in die Berechnung ein, die des Vorjahres mit 40 vH, um so Verzögerungen bei dem Aufkommen dieser Steuern zu berücksichtigen:

$$ErtSt_t^K = ErtSt_t \cdot 1{,}3 \cdot (0{,}6BUV_t^{Abw} + 0{,}4BUV_{t-1}^{Abw})$$

Die konjunkturell bereinigten Einnahmen des Staates ergeben sich als:

$$Ein_t^{KB} = Ein_t - USt_t^K - VSt_t^K - LSt_t^K - SVB_t^K - ErtSt_t^K$$

5. Die Ausgaben des Staates werden um die konjunkturellen Komponenten der Ausgaben für Arbeitslosigkeit, der Ausgaben für Renten, Sozialhilfe sowie die Personalausgaben des Staates bereinigt.

– Die gesamten Ausgaben für Kurzarbeitergeld werden als konjunkturbedingt betrachtet und von daher in voller Höhe von den Ausgaben abgezogen.

– Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe können hingegen nicht vollständig von den Gesamtausgaben abgezogen werden, da die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu einem großen Teil struktureller Natur ist. Daher werden diese Ausgaben auf die relative Abweichung des Bestands an Arbeitslosengeldbeziehern beziehungsweise Arbeitslosenhilfebeziehern von ihrem jeweiligen Trendwert ermittelt:

$$ALG_t^K = ALG_t \cdot ALGB_t^{Abw} \quad \text{und}$$

$$ALH_t^K = ALH_t \cdot ALHB_t^{Abw}$$

– Unter die Ausgaben für die verdeckte Arbeitslosigkeit fallen die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen, für Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit sowie für Altersübergangs- und Vorruhestandsgeldempfänger. Die Konjunkturbereinigung der Summe dieser Ausgaben wird mittels der relativen Abweichung der Anzahl der insgesamt in diesen Maßnahmen befindlichen Personen von ihrer trendmäßigen Entwicklung vorgenommen:

$$ABM_t^K = ABM_t \cdot ABMT_t^{Abw}$$

– Bei den Rentenzahlungen wird davon ausgegangen, dass zwar die Anzahl der Rentenbezieher keinem konjunkturellen Einfluss unterliegt, wohl aber die Höhe der Renten, da sich deren Steigerungen – wie in den neunziger Jahren – an der Nettolohnentwicklung orientieren. Die konjunkturbedingten Rentenausgaben werden von daher anhand der durchschnittlichen Nettolöhne- und -gehälter je Arbeitnehmer des Vorjahres ermittelt:

$$RA_t^K = RA_t \left(\frac{NLG}{BAN} \right)_{t-1}^{Abw}$$

– Auch die Sozialhilfe (Bruttoausgaben, ab 1994 einschließlich Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) reagiert insofern auf die Konjunktur, als die Höhe der Regelsätze von der Preisentwicklung abhängt. Da die Anpassungen der Regelsätze an das Preisniveau mit einer etwa einjährigen Verzögerung vorgenommen werden, sind hier die tatsächlichen Sozialhilfeausgaben anhand der konjunkturellen Entwicklung des Verbraucherpreisindex bereinigt:

$$SH_t^K = SH_t \cdot CPI_{t-1}^{Abw}$$

– Zwar ist die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer im Staat eine diskretionäre Größe, gleichwohl sind aber auch die Personalausgaben des Staates insoweit konjunkturbeeinflusst, als die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst der des privaten Sektors im Wesentlichen folgt. Deshalb werden die Personalausgaben des Staates anhand des Tariflohnindex im privaten Sektor konjunkturbereinigt:

$$PA_t^K = PA_t \cdot TL_t^{Abw}$$

– Die konjunkturell bereinigten Staatsausgaben sind somit definiert als

$$Aus_t^{KB} = Aus_t - KG_t - ALG_t^K - ALH_t^K - ABM_t^K - RA_t^K - SH_t^K - PA_t^K$$

6. Schließlich wird die dauerhaft akzeptable Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte bestimmt. Diese entspricht den gesamten Nettoinvestitionen des Staates, die vom konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo abgesetzt werden.

Der konjunkturbereinigte Saldo ergibt als

$$Saldo_t^{KB} = Ein_t^{KB} - Aus_t^{KB}$$

und der strukturelle Saldo somit als

$$Saldo_t^{Str} = Saldo_t^{KB} - Inv_t^{N,St}$$

D. Zur Konstruktion eines Index staatlich administrierter Verbraucherpreise

1. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinen Jahresgutachten 1976/77[a)], 1982/83[b)], 1991/92[c)], 1993/94[d)] und 1996/97[e)] Möglichkeiten vorgestellt, die Bedeutung staatlich administrierter Preise im Verbraucherpreisindex (früher Preisindex für die Lebenshaltung) zu quantifizieren. Einige methodische Aspekte der im Jahr 1996 vorgenommenen Neuabgrenzung des Index staatlich administrierter Verbraucherpreise werden hier nochmals erläutert (JG 96 Ziffern 114 f.).

In einen Index zur Messung des staatlichen Einflusses auf die Preisniveauentwicklung können grundsätzlich nur Preise solcher Güter aufgenommen werden, die auch im Verbraucherpreisindex berücksichtigt sind. Zudem müssen diese Preise gesondert ausgewiesen sein. Weiterhin ist die Auslegung des Begriffs der „staatlichen Einflussnahme“ zu klären: Staatliche Preisbeeinflussung geschieht nicht nur über eine direkte Festsetzung der Preise, sondern auch indirekt über Vorschriften für die Produktherstellung und Produktgestaltung, wie beispielsweise Normierungen, Regulierungen hinsichtlich Produktqualität und Produktsicherheit oder Umweltauflagen. Wegen vielfältiger Produktionsverflechtungen sind hiervon alle Güter des Warenkorbs in unterschiedlicher Intensität betroffen; die exakte Abgrenzung eines Teilindex unter differenzierter Berücksichtigung der alternativen Möglichkeit staatlicher Einflussnahme wäre kaum

durchführbar. Daher wurden in den Index allein die Verbrauchsgüter aufgenommen, auf deren Preissetzung der Staat unmittelbar und in einem deutlich stärkeren Maße als bei anderen Gütern Einfluss ausübt, wobei letztlich jedoch immer ein gewisses Maß an Ermessensfreiheit besteht. Zudem werden Effekte, die sich aus der staatlichen Preisadministrierung bei Vorprodukten ergeben, weitgehend vernachlässigt. Ebenso wird die Auswirkung einer Veränderung des Mehrwertsteuersatzes durch diesen Index nicht erfasst, da davon nur die Preise der mehrwertsteuerbefreiten Güter und Dienstleistungen im Verbraucherpreisindex nicht berührt werden. Auch die Wirkungen, die über die staatliche Gestaltung der Sozialabgaben insbesondere auf die im Verbraucherpreisindex enthaltenen Dienstleistungen ausgehen, bleiben ausgeklammert, da das Ausmaß des staatlichen Einflusses auf die Verbraucherpreise über die Beeinflussung der Kostenkomponenten nur schwer zu quantifizieren ist.

2. Das Ausmaß der staatlichen Einflussnahme auf die Entwicklung der in den Index aufgenommenen Preise ist unterschiedlich groß, was bei der Konstruktion des Index zu einer Einteilung der staatlich administrierten Preise in vier Gruppen führt (Tabelle D1). Diese Untergliederung bleibt beim neu abgegrenzten Index gegenüber seinem Vorgänger weitgehend erhalten, Änderungen gibt es jedoch in der Zusammensetzung der Teilgruppen:

   Die Gruppe der *direkt administrierten Verbraucherpreise* (Gruppe 1) umfasst diejenigen Güter und Dienstleistungen, bei denen staatliche Stellen die Preise direkt festlegen. *Teiladministrierte Verbraucherpreise* (Gruppe 2) gelten für Leistungen, bei deren Preisgestaltung der Staat ein Mitspracherecht besitzt wie beispielsweise bei den Wohnungsmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Die Gruppe der *quasiadministrierten Preise* (Gruppe 3) enthält Güter, die speziellen Verbrauchsteuern unterliegen. Die Gruppe der *indirekt administrierten Preise* (Gruppe 4) umfasst die Agrarprodukte, die einer Agrarmarktordnung und damit einer Kombination von Binnenschutz- und Außenschutzmaßnahmen unterliegen. Aufgrund der unterschiedlichen Art staatlicher Preisbeeinflussung bietet es sich an, die Gruppe 4 in zwei Untergruppen zu gliedern. Die Gruppe 4a umfasst alle Produkte, bei denen die Marktordnungen Rücknahmeverpflichtungen zur Preisregulierung vorsehen. Die Gruppe 4b enthält die Produkte, bei denen eine Preisbeeinflussung vor allem über eine Ausschaltung des Weltmarktes geschieht. Durch fortgesetzte Änderungen der Agrarmarktordnungen tritt in dieser Gruppe jedoch ein rascher Wandel des Interventionscharakters auf. Überdies sind wegen der zum Teil sehr geringen Wertschöpfungsanteile von Agrarrohstoffen am Endpreis von verarbeiteten Lebensmitteln nur die Preisreihen von Agrarprodukten mit einem geringen Verarbeitungsgrad berücksichtigt.

   In Tabelle D2 werden die verschiedenen Teilgruppen-Indizes sowie einige aus diesen Teilgruppen errechnete Zusammenfassungen ausgewiesen.

---

[a] JG 76 Ziffern 144 f. und Anhang VII.
[b] JG 82 Ziffern 104 ff. und Anhang V, Abschnitt E.
[c] JG 91 Ziffern 121 f. und Anhang V, Abschnitt E.
[d] JG 93 Ziffer 65 und Anhang IV, Abschnitt E.
[e] JG 96 Ziffern 114 f. und Anhang V, Abschnitt F.

Tabelle D1

Zur Konstruktion eines Index

Teilgruppe 1		Teilgruppe 2		Teilgruppe 3	
direkt administrierte		teiladministrierte		quasiadministrierte	
Verbraucherpreise					
Indexgruppe	Gewicht[1]	Indexgruppe	Gewicht[1]	Indexgruppe	Gewicht[1]
Personenbeförderung	**10,11**	**Versorgungstarife**	**29,37**	**Alkoholische Getränke**	**20,50**
Kombinierte Personenbeförderungsdienstleistungen[3]	8,21	Strom	18,65	Bier[7]	16,13
Personenbeförderung im Straßenverkehr[4]	1,90	Zentralheizung und Fernwärme	10,37	Spirituosen[8]	3,07
Rundfunkgebühr	**1,92**	Steinkohlen- und Braunkohlenbriketts	0,35	Deutscher Sekt[9]	1,30
Fernsehgebühr	**3,54**	**Nachrichtenübermittlung**	**23,66**	**Tabakwaren**	**19,87**
Gebühren für den Besuch von kulturellen Einrichtungen, Sportanlagen, Bildungseinrichtungen	**14,10**	Telefon-, Telegrafie-und Telefaxdienstleistungen	20,96	**Kaffee**[9]	**3,40**
Kulturdienstleistungen[5]	3,89	Briefdienst	2,70	Bohnenkaffee	2,95
Eintrittskarte für das Hallenbad	2,18	**Wohnungsmieten (netto) im öffentlich geförderten Wohnungsbau**	**9,76**	Instant-Bohnenkaffee	0,45
Lehrgangsgebühr, Volkshochschule	1,72	Wohnung, mehr als 70 qm, Neubau, Zentralheizung	1,91	**Gas**	**9,41**
Kindergartenbesuch	4,13	Wohnung, bis 70 qm, Neubau, Zentralheizung	7,85	**Heizöl, extra leicht**	**7,90**
Kindergrippenbesuch	2,08	**Unterbringung und Verpflegung im Altenwohnheim**	**2,58**	**Kraft- und Schmierstoffe für Privatfahrzeuge**	**34,09**
Fischereischeingebühren	0,10	**Beiträge zur Krankenversicherung**	**3,99**	Kraftstoffe	33,70
Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung	**31,67**	**Kosten der Gesundheitspflege**	**28,64**	Motorenöl	0,39
Wasserversorgung	10,78	Medikamente (einschließlich Rezeptgebühr)	9,51		
Müllabfuhr	6,52	Ambulante Gesundheitsdienstleistungen	13,50		
Abwasserentsorgung	8,98	Stationäre Gesundheitsdienstleistungen	5,63		
Straßenreinigung	0,92	**Aufwendungen für medizinische Betreuung und Pflege**	**4,63**		
Schornsteinfegergebühren	2,31	Dienstleistungen der Pflegeheime bzw. Altenwohnheime mit Pflegestation für privat Pflegeversicherte	0,48		
Grundsteuer	2,16	Dienstleistungen für Pflegeheime bzw. Altenwohnheime mit Pflegestation für gesetzlich Pflegeversicherte	4,15		
Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Privatfahrzeugen	**7,41**	**Dienstleistungen der häuslichen Alten- und Behindertenpflege**	**1,00**		
Führerscheingebühr	0,14	Ambulante Pflege für privat Pflegeversicherte	0,15		
Zulassungsgebühr	0,20	Ambulante Pflege für gesetzlich Pflegeversicherte	0,73		
Abgasuntersuchung	0,15	Essen auf Rädern	0,12		
Kfz-Prüfungsgebühr	0,56	**Unfallversicherung**	**4,92**		
Parkuhrgebühr	0,28	**Rechtsanwalts- und Notargebühren**	**1,04**		
Kfz-Steuer	6,08	**Steuerberatungskosten**	**0,44**		
Gebühren für andere Dienstleistungen	**7,69**	**Maklergebühren**	**1,04**		
Friedhofsgebühren	0,51				
Wettgebühren	6,08				
Sonstige Gebühren[6]	1,10				
Zusammen	**76,44**	**Zusammen**	**110,77**	**Zusammen**	**95,17**

1) Berechnet auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex (Insgesamt) mit der Basis 2000 = 100; Wägungsanteile in Promille. - 2) Durch EG-Agrarpreisbeschlüsse bewirkt. - 3) Verbundverkehr/Ortsverkehr. - 4) Personenbeförderung mit Omnibussen, Taxifahrten. - 5) Einzelkarte und Abonnement für Oper und Schauspiel. - 6) Reisepass, Kurtaxe und ähnliches. - 7) Flaschenbier (ohne alkoholfreies Bier), Verzehr von Bier (einschließlich alkoholfreies Bier) in Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. ä. - 8) Einschließlich Verzehr in Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. ä. - 9) Ohne Verzehr in Restaurants, Cafés, Straßenverkauf u. ä. - 10) Rindfleisch zum Kochen und Schmoren, Rouladen, Lendenfilet, Leber. - 11) Kotelett, Bauchfleisch, Braten, Bauchspeck. - 12) Frische Vollmilch und H-Milch. - 13) Putenschnitzel und tiefgekühlte Brathähnchen.

Tabelle D1

„Staatlich administrierter Verbraucherpreise“[1)]

Teilgruppe 4a		Teilgruppe 4b	
indirekt administrierte[2)] Verbraucherpreise			
Indexgruppe	Gewicht[1)]	Indexgruppe	Gewicht[1)]
Fleisch (frisch, gefroren oder tiefgefroren)	**8,08**	**Fleisch**	**2,22**
Rindfleisch[10)]	2,22	Lammfleisch	0,17
Kalbschnitzel	0,13	Geflügelfleisch[13)]	2,05
Schweinefleisch (auch frischer Speck)[11)]	4,56	**Deutsche Eier**	**1,36**
Hackfleisch, gemischt	1,17	**Obst und Gemüse**	**8,27**
Milch, Butter	**5,40**	Blumenkohl	0,19
Trinkmilch[12)]	2,46	Tomaten	1,05
Kondensmilch	0,46	Salatgurken	0,53
süße Sahne	0,86	Tafeläpfel	2,08
Deutsche Markenbutter	1,62	Tafelbirnen	0,31
Brot und andere Backwaren aus Brotteig	**8,12**	Apfelsinen	0,95
Weißbrot	0,38	Zitronen	0,17
Toastbrot	0,41	Weintrauben	1,55
Roggenbrot	1,19	Sultaninen	0,17
dunkles Mischbrot	1,46	Bananen	1,27
Schnittbrot, Roggenvollkornbrot	0,62		
Körnerbrot	0,65		
Roggen-Knäckebrot	0,14		
Brötchen	3,27		
Zucker	**0,65**		
Mehl, Teigwaren und Nährmittel sonstiger Art	**1,79**		
Weizenmehl, Typ 405	0,23		
Haferflocken	0,09		
Weizengries	0,17		
Cornflakes	1,00		
Puddingpulver	0,30		
Zusammen	**24,04**	**Zusammen**	**11,85**

Tabelle D2

Zur Entwicklung staatlich administrierter Verbraucherpreise[1)]

Deutschland

Zeitraum	Verbraucherpreisindex					Staatlich administrierte Verbraucherpreise								
							davon					darunter		
	insgesamt	ohne staatlich administrierte Verbraucherpreise	ohne Gruppe 1 und 2	ohne Gruppe 1 bis 3	ohne Gruppe 1, 2 und 4	zusammen	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4a	Gruppe 4b	Gruppe 1 und 2	Gruppe 1 bis 3	Gruppe 1, 2 und 4
Gewicht	1000	681,73	812,79	717,62	776,90	318,27	76,44	110,77	95,17	24,04	11,85	187,21	282,38	223,10
	2000 = 100													
1995	93,9	95,4	94,2	95,5	93,9	90,8	84,3	98,6	83,7	98,8	99,3	92,6	89,7	93,8
1996	95,3	96,7	95,6	96,9	95,4	92,3	87,2	98,9	85,6	100,1	100,4	94,0	91,3	95,1
1997	97,1	97,8	96,9	98,0	96,6	95,5	92,7	101,9	88,0	102,0	101,6	98,0	94,7	98,7
1998	98,0	98,7	97,4	98,8	97,2	96,6	95,8	103,9	86,6	102,0	103,0	100,5	95,9	100,9
1999	98,6	99,3	98,2	99,3	98,1	97,1	98,2	101,9	89,6	99,9	98,5	100,3	96,8	100,2
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	102,0	101,3	101,7	101,6	101,5	103,4	105,1	102,2	102,6	106,1	105,5	103,4	103,1	103,8
2002	103,4	102,6	102,9	102,8	102,8	105,1	107,3	104,1	103,8	106,9	106,1	105,4	104,9	105,6
2003 Jan	104,0	102,5	103,4	102,7	103,3	107,1	108,3	105,2	108,9	106,5	104,8	106,5	107,3	106,4
Feb	104,5	102,9	104,0	103,1	103,9	108,0	108,4	105,5	111,1	106,3	107,0	106,7	108,2	106,7
Mrz	104,6	102,9	104,1	103,1	104,0	108,2	108,6	105,6	111,7	106,4	106,0	106,8	108,5	106,7
Apr	104,3	102,9	103,7	103,0	103,6	107,3	108,8	105,8	108,4	106,3	106,1	107,0	107,5	106,9
Mai	104,1	102,8	103,4	102,9	103,3	106,9	108,9	106,0	106,8	106,4	105,0	107,2	107,1	107,0
Jun	104,4	103,1	103,8	103,3	103,6	107,1	109,0	106,0	107,3	106,3	105,8	107,2	107,3	107,0
Jul	104,6	103,4	104,0	103,5	103,9	107,2	109,1	106,0	107,6	106,3	104,5	107,3	107,4	107,0
Aug	104,6	103,3	104,0	103,3	104,0	107,3	109,2	106,1	108,6	106,4	98,3	107,4	107,8	106,8
Sep	104,5	103,2	103,8	103,2	103,8	107,4	109,3	106,5	108,0	106,4	99,8	107,7	107,8	107,1
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH													
1996	*1,5*	*1,4*	*1,5*	*1,4*	*1,5*	*1,7*	*3,4*	*0,3*	*2,3*	*1,3*	*1,1*	*1,5*	*1,7*	*1,4*
1997	*1,9*	*1,2*	*1,4*	*1,2*	*1,3*	*3,5*	*6,3*	*3,0*	*2,8*	*1,9*	*1,2*	*4,3*	*3,8*	*3,8*
1998	*0,9*	*0,8*	*0,5*	*0,8*	*0,6*	*1,1*	*3,3*	*2,0*	*-1,6*	*0,0*	*1,4*	*2,6*	*1,2*	*2,2*
1999	*0,6*	*0,7*	*0,8*	*0,5*	*1,0*	*0,5*	*2,5*	*-1,9*	*3,5*	*-2,1*	*-4,4*	*-0,2*	*0,9*	*-0,6*
2000	*1,4*	*0,7*	*1,8*	*0,7*	*1,9*	*3,0*	*1,8*	*-1,9*	*11,6*	*0,1*	*1,5*	*-0,3*	*3,4*	*-0,2*
2001	*2,0*	*1,3*	*1,7*	*1,6*	*1,5*	*3,4*	*5,1*	*2,2*	*2,6*	*6,1*	*5,5*	*3,4*	*3,1*	*3,8*
2002	*1,4*	*1,3*	*1,2*	*1,2*	*1,3*	*1,6*	*2,1*	*1,9*	*1,2*	*0,8*	*0,6*	*1,9*	*1,7*	*1,7*
2003 Jan	*1,1*	*0,4*	*1,0*	*0,1*	*1,3*	*2,4*	*1,3*	*1,4*	*7,5*	*-1,2*	*-10,8*	*1,4*	*3,4*	*0,4*
Feb	*1,3*	*0,4*	*1,2*	*0,2*	*1,4*	*3,1*	*1,4*	*1,3*	*9,1*	*-1,1*	*-6,9*	*1,4*	*3,9*	*0,6*
Mrz	*1,2*	*0,4*	*1,1*	*0,2*	*1,3*	*2,8*	*1,5*	*1,5*	*7,9*	*-0,9*	*-7,5*	*1,5*	*3,7*	*0,7*
Apr	*1,0*	*0,7*	*0,8*	*0,5*	*1,0*	*1,5*	*1,7*	*1,6*	*2,8*	*-1,0*	*-6,4*	*1,6*	*2,1*	*0,9*
Mai	*0,7*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,6*	*1,4*	*1,6*	*1,7*	*2,4*	*-0,8*	*-5,0*	*1,7*	*1,9*	*1,0*
Jun	*1,0*	*0,5*	*0,8*	*0,4*	*0,9*	*2,0*	*1,6*	*1,7*	*3,6*	*-0,5*	*-0,7*	*1,6*	*2,3*	*1,3*
Jul	*0,9*	*0,3*	*0,7*	*0,3*	*0,7*	*2,1*	*1,7*	*1,7*	*3,7*	*-0,4*	*0,2*	*1,7*	*2,4*	*1,4*
Aug	*1,1*	*0,5*	*0,9*	*0,4*	*0,9*	*2,3*	*1,7*	*1,9*	*4,2*	*-0,2*	*-0,8*	*1,9*	*2,6*	*1,5*
Sep	*1,1*	*0,6*	*0,8*	*0,6*	*0,9*	*2,0*	*1,7*	*2,3*	*2,7*	*-0,1*	*1,2*	*2,1*	*2,3*	*1,8*

1) Berechnet auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex, Basis 2000 = 100; der Index setzt sich aus vier Teilgruppen zusammen (wobei die Gruppe 4 in zwei Untergruppen gegliedert ist) : Gruppe 1= direktadministrierte Preise (u.a. Personenbeförderung, Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung), Gruppe 2 = teiladministrierte Preise (u.a. Versorgungstarife, Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau, Nachrichtenübermittlung), Gruppe 3 = quasiadministrierte Preise (u.a. alkoholische Getränke, Tabakwaren, Gas, Heizöl, Kraftstoffe), Gruppe 4a = indirekt administrierte Preise (u.a. Rind- und Schweinefleisch, Fleischwaren, Milch und Butter, Backwaren, Mehl, Nährmittel), Gruppe 4b = indirekt administrierte Preise (u.a. Schaf- und Geflügelfleisch, Obst und Gemüse).

V.
Statistischer Anhang

Allgemeine Bemerkungen und Hinweise

Die in den nachfolgenden Tabellen veröffentlichten Ergebnisse sind mit wenigen Ausnahmen – wie auch die statistischen Angaben im Textteil des Jahresgutachtens – amtlichen nationalen und internationalen Veröffentlichungen entnommen. Die Quellen wurden bei den jeweiligen Tabellen vermerkt, soweit sie nicht vom Statistischen Bundesamt stammen.

Im Frühjahr 1999 wurden die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 umgestellt. Inzwischen liegen für die Länder der Europäischen Union rückgerechnete Ergebnisse nach dem ESVG 1995 vor, so dass in den „Internationalen Tabellen" ein Zeitraum ab dem Jahr 1980 dargestellt werden kann. In den Tabellen 3* bis 6* werden die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die an der Europäischen Währungsunion teilnehmenden Länder nach den vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) auf der Basis der mit dem unwiderruflich festgelegten Umrechnungskurs in Euro ermittelten Ergebnisse dargestellt. Dieser Datensatz ist ausschließlich für einen Zeitvergleich, das heißt für Zeitreihenanalysen nach einzelnen Ländern geeignet. Für länderübergreifende Vergleiche und für Aggregationen sind die von Eurostat in seinen Veröffentlichungen angebotenen Reihen in „Euro/ECU" zu verwenden. Aus aktuellem Anlass wurde der internationale Tabellenteil um makroökonomische Grunddaten über die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beitretenden zehn Länder erweitert (Tabellen 13* bis 15*).

Die Tabellen zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland enthalten für die Jahre 1970 bis 1991 die vom Statistischen Bundesamt im August 2002 erstmals nach dem ESVG 1995 vorgelegten rückgerechneten, revidierten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das frühere Bundesgebiet. Tief gegliederte Jahres- und Vierteljahreswerte können dem Beiheft „Revidierte Ergebnisse 1970 bis 1991, Ergänzung zur Fachserie 18, Reihe S. 21" des Statistischen Bundesamtes entnommen werden. Für die Jahre 1950 bis 1969 liegen zu den Größen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nur unrevidierte Angaben in Preisen von 1991 basierend auf dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 1979 vor (siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S. 15 aus dem Jahr 1990).

Teil B. II. der Tabellen für Deutschland enthält Angaben zum Gesamtsystem der Sozialen Sicherung (Sozialbudget) sowie zu den wichtigsten Bereichen: Gesetzliche Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte), Gesundheitswesen, Soziale Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe.

Die Tabellen im Statistischen Anhang sind einschließlich fehlender Zeiträume, die aus drucktechnischen Gründen nicht darzustellen waren, unter www.sachverstaendigenrat.org als Download im Format Excel erhältlich.

Erläuterung von Begriffen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

1. Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995

Zum 28. April 1999 wurden die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland auf das **Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995** umgestellt. Das neue System, das zum gleichen Zeitpunkt auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindlich eingeführt wurde, bringt im Hinblick auf die verwendeten Konzepte und Definitionen eine Vielzahl von Änderungen gegenüber dem zuvor angewandten eigenständigen deutschen System. Das Statistische Bundesamt hat in ausführlichen Veröffentlichungen die methodischen und konzeptionellen Änderungen zwischen dem ESVG 1995 und dem bisherigen System dargestellt.[1] Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf wichtige Begriffe im ESVG 1995.

2. Volkswirtschaft und Sektoren

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird die wirtschaftliche Betätigung aller Wirtschaftseinheiten erfasst, die ihren ständigen Sitz beziehungsweise Wohnsitz im Wirtschaftsgebiet haben. Ein Wirtschaftsgebiet kann die gesamte Volkswirtschaft (zum Beispiel Bundesrepublik Deutschland) oder ein Teil davon (zum Beispiel ein Bundesland) sein. Die Region außerhalb des jeweiligen Wirtschaftsgebiets wird nicht als Ausland, sondern als „Übrige Welt“ bezeichnet. Für die Abgrenzung ist im Allgemeinen die Staatsangehörigkeit ohne Bedeutung; ebenso ist es unerheblich, welche Rechtsform die Wirtschaftseinheiten haben. Ständig im Inland befindliche Produktionsstätten, Verwaltungseinrichtungen usw. zählen deshalb zu den inländischen Wirtschaftseinheiten, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen; umgekehrt gehören ständig im Ausland gelegene Produktionsstätten, Verwaltungseinrichtungen usw. im Eigentum von Inländern nicht zu den inländischen Wirtschaftseinheiten. Ausnahmen von dieser Regel bilden unter anderem diplomatische und konsularische Vertretungen sowie Streitkräfte.

Als kleinste Darstellungseinheit dienen in der Inlandsproduktsberechnung Organisationen, die entweder selbst bilanzieren oder bei denen es aus rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht möglich wäre, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen. Diese Einheiten werden zu folgenden Sektoren zusammengefasst:

Zu den **nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften** gehören die Kapitalgesellschaften, wie AG und GmbH, sowie die Personengesellschaften, wie OHG und KG, die rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe des Staates und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, wie Krankenhäuser und Pflegeheime sowie die Wirtschaftsverbände.

Der Sektor der **finanziellen Kapitalgesellschaften** umfasst im Wesentlichen Banken, Versicherungen sowie das entsprechende Hilfsgewerbe (Effekten- und Warenterminbörsen, Versicherungsmakler, Versicherungsvertreter usw.).

Zu den **privaten Haushalten** zählen Einzelpersonen und Gruppen von Einzelpersonen als Konsumenten und gegebenenfalls auch als Produzenten, wie selbständige Landwirte, Einzelunternehmer, Händler, Gastwirte, selbständige Verkehrsunternehmer, selbständige Versicherungsvertreter, „Freiberufler“ usw.

In der Regel mit den privaten Haushalten zusammengefasst wird aus statistischen Gründen der Sektor **private Organisationen ohne Erwerbszweck**, zu dem politische Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Vereine usw. gehören.

Zum **Staat** gehören die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die Sozialversicherung.

Die Gesamtheit der Wirtschaftseinheiten, die ihren ständigen Sitz (Wohnsitz) außerhalb des Wirtschaftsgebiets haben, wird als **„Übrige Welt“** bezeichnet.

3. Inlandsprodukt und Nationaleinkommen

Das **Bruttoinlandsprodukt**, das die Produktion von Waren und Dienstleistungen im Inland nach Abzug der Vorleistungen misst, ist in erster Linie ein Produktionsindikator. Das Bruttoinlandsprodukt errechnet sich als Summe der unbereinigten Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche abzüglich der unterstellten Bankgebühr und zuzüglich des Saldos von Gütersteuern minus Gütersubventionen.

Die **Produktionswerte** der Unternehmen stellen den Wert der Verkäufe von Waren und Dienstleistungen aus eigener Produktion sowie von Handelsware an andere (in- und ausländische) Wirtschaftseinheiten dar, vermehrt um den Wert der Bestandsveränderung an Halb- und Fertigwaren aus eigener Produktion und um den Wert der selbsterstellten Anlagen. Zu den Verkäufen rechnen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auch die Einnahmen aus der Vermietung von Wohnungen (einschließlich unterstellter Mieten für eigengenutzte Wohnungen) und von gewerblichen Anlagen sowie der Eigenkonsum der Unternehmer (im eigenen Unternehmen produzierte und im privaten Haushalt des Unterneh-

[1] Wirtschaft und Statistik, Heft 4, April 1999, Seiten 257 ff., und Heft 6, Juni 1999, Seiten 449 ff.

mers konsumierte Erzeugnisse). Der Wert der Verkäufe schließt die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht ein. Der Produktionswert der so genannten „Nichtmarktproduzenten“ aus den Sektoren Staat und private Organisationen ohne Erwerbszweck, deren Leistungen der Allgemeinheit überwiegend ohne spezielles Entgelt zur Verfügung gestellt werden, werden durch Addition der Aufwandsposten dieser Institutionen ermittelt.

Unter **Vorleistungen** ist der Wert der Güter (Waren und Dienstleistungen) zu verstehen, die inländische Wirtschaftseinheiten von anderen (in- und ausländischen) Wirtschaftseinheiten bezogen und im Berichtszeitraum im Zuge der Produktion verbraucht haben. Die Vorleistungen umfassen außer Rohstoffen, sonstigen Vorprodukten, Hilfs- und Betriebsstoffen, Brenn- und Treibstoffen und anderen Materialien auch Bau- und sonstige Leistungen für laufende Reparaturen, Transportkosten, Postgebühren, Anwaltskosten, gewerbliche Mieten, Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen usw. In der Regel schließen die Vorleistungen nicht die eingesetzte Handelsware ein, da der Produktionswert von Handelsaktivitäten nur in Höhe des Dienstleistungsentgelts gebucht wird.

Zu den **Gütersteuern** zählen alle Steuern und ähnlichen Abgaben, die für gehandelte Waren oder Dienstleistungen zu entrichten sind. Sie umfassen die nichtabziehbare Umsatzsteuer (Teil der Umsatzsteuer, der nicht im Rahmen des Vorsteuerabzugsverfahrens von der geschuldeten Umsatzsteuer abgezogen werden kann), Importabgaben (unter anderem Zölle, Verbrauchsteuern und Abschöpfungsbeträge auf eingeführte Güter) und sonstige Gütersteuern (Verbrauchsteuern, Vergnügungssteuern, Versicherungsteuer usw.).

Gütersubventionen sind Subventionen, die bei produzierten oder eingeführten Waren oder Dienstleistungen geleistet werden. Unter Subventionen versteht man in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen laufende Zahlungen ohne Gegenleistung, die der Staat oder Institutionen der Europäischen Union an gebietsansässige Produzenten leisten, um den Umfang der Produktion dieser Einheiten, ihre Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren zu beeinflussen.

Das **Bruttonationaleinkommen** ergibt sich, indem zum Bruttoinlandsprodukt die von der übrigen Welt empfangenen Primäreinkommen (Arbeitnehmerentgelt, Vermögenseinkommen, Subventionen) hinzugezählt und die an die übrige Welt geleisteten Primäreinkommen (Arbeitnehmerentgelt, Vermögenseinkommen, Produktions- und Importabgaben) abgezogen werden.

4. Verteilung des Volkseinkommens

Werden vom Bruttonationaleinkommen die Abschreibungen abgezogen, so ergibt sich das **Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)**. Durch Abzug der Produktions- und Importabgaben an den Staat und Hinzufügen der Subventionen vom Staat kann aus dem Nettonationaleinkommen das Volkseinkommen abgeleitet werden.

Das **Volkseinkommen** als häufig genutzte Größe der Verteilungsrechnung ist die Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die Inländern letztlich zugeflossen sind. Es umfasst also das von Inländern empfangene Arbeitnehmerentgelt sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die Selbständigen oder Arbeitnehmern zufließen.

Erhöht man das Volkseinkommen um die Produktions- und Importabgaben an den Staat abzüglich Subventionen vom Staat sowie die empfangenen laufenden Transfers aus der übrigen Welt und zieht die geleisteten laufenden Transfers an die übrige Welt ab, so ergibt sich das **verfügbare Einkommen der Gesamtwirtschaft**.

Ein überwiegender Teil dieses verfügbaren Einkommens der Gesamtwirtschaft wird konsumiert, der Rest wird **Sparen** genannt.

Analog ist das **Sparen der privaten Haushalte** der Teil des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, der nicht konsumiert wird, zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche einschließlich Riester-Rente. Die Relation aus dem so ermittelten Sparen der privaten Haushalte zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte nach dem Ausgabenkonzept wird als Sparquote bezeichnet.

5. Verwendung des Bruttoinlandsprodukts

Auf der Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts werden die Konsumausgaben der privaten Haushalte, der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und des Staates, die Bruttoanlageinvestitionen, die Vorratsveränderungen und der Nettozugang an Wertsachen sowie der Außenbeitrag unterschieden.

Private Konsumausgaben sind die Summe von Konsumausgaben der privaten Haushalte und Konsumausgaben der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. Als **Konsumausgaben privater Haushalte** werden die Waren- und Dienstleistungskäufe der inländischen privaten Haushalte für Konsumzwecke bezeichnet. Neben den tatsächlichen Käufen, zu denen unter anderem Entgelte für häusliche Dienste gehören, sind auch bestimmte unterstellte Käufe enthalten, wie zum Beispiel der Eigenverbrauch der Unternehmer, der Wert der Nutzung von Eigentümerwohnungen sowie so genannte Naturalentgelte für Arbeitnehmer (zum Beispiel Deputate). Der Konsum auf Geschäftskosten wird nicht zu den Konsumausgaben privater Haushalte gerechnet, sondern zu den Vorleistungen. Nicht enthalten sind ferner Käufe von Grundstücken und Gebäuden, die zu den Bruttoanlageinvestitionen zählen. Die **Konsumausgaben der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck** bestehen aus dem Eigenverbrauch, das heißt aus dem Wert der von diesen Organisationen produzierten Güter abzüglich selbsterstellter Anlagen und Verkäufe sowie den Ausgaben für Güter, die als soziale Sachtransfers den privaten Haushalten für ihren Konsum zur Verfügung gestellt werden.

Die **Konsumausgaben des Staates** entsprechen dem Wert der Güter, die vom Staat selbst produziert werden, jedoch ohne selbsterstellte Anlagen und Verkäufe, sowie den Ausgaben für Güter, die als soziale Sachtransfers den privaten Haushalten für ihren Konsum zur Verfügung gestellt werden.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** umfassen die Käufe neuer Anlagen (einschließlich aller eingeführten und selbsterstellten Anlagen) sowie die Käufe von gebrauchten Anlagen und Land nach Abzug der Verkäufe von gebrauchten Anlagen und Land. Die Käufe und Verkäufe von gebrauchten Anlagen und Land saldieren sich weitgehend in der Volkswirtschaft, mit Ausnahme der Verkäufe von Anlageschrott, gebrauchten Ausrüstungsgütern an private Haushalte (Kraftwagen) und an die übrige Welt (Kraftwagen, Schiffe und andere). Als Anlagen werden in diesem Zusammenhang alle dauerhaften reproduzierbaren Produktionsmittel angesehen, mit Ausnahme nur militärisch nutzbarer Anlagen und Gütern, die in den Privaten Konsum eingehen. Als dauerhaft gelten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen diejenigen Produktionsmittel, deren Nutzungsdauer mehr als ein Jahr beträgt und die normalerweise in der betriebswirtschaftlichen Buchführung aktiviert werden. Ausgenommen sind geringwertige Güter, vor allem solche, die periodisch wiederbeschafft werden, auch wenn sie eine längere Nutzungsdauer als ein Jahr haben (zum Beispiel kleinere Werkzeuge, Reifen, Büromittel). Größere Reparaturen, die zu einer wesentlichen Steigerung des Wertes einer Anlage führen, sind dagegen Bestandteile der Bruttoanlageinvestitionen. Die **Bruttoanlageinvestitionen** untergliedern sich in **Ausrüstungen** (Maschinen, Geräte, Fahrzeuge), **Bauten** (Wohnbauten, Nichtwohnbauten) und **Sonstige Anlagen** (unter anderem Computersoftware, Urheberrechte, Nutztiere und Nutzpflanzungen).

Die **Vorratsveränderungen** werden anhand von Bestandsangaben für Vorräte berechnet, die zunächst von Buchwerten auf eine konstante Preisbasis umgerechnet werden. Die Differenz zwischen Anfangs- und Endbeständen zu konstanten Preisen wird anschließend mit jahresdurchschnittlichen Preisen bewertet. Die so ermittelte Vorratsveränderung ist frei von Scheingewinnen und -verlusten, die aus preisbedingten Änderungen der Buchwerte resultieren. Zusammengefasst mit den Vorratsveränderungen wird der **Nettozugang an Wertsachen** veröffentlicht, der in Deutschland ausschließlich aus den Käufen abzüglich Verkäufen der privaten Haushalte von Goldbarren und nichtumlauffähigen Goldmünzen besteht.

Der **Außenbeitrag** ergibt sich als Saldo zwischen den Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen. Als **Exporte** und **Importe** gelten alle Waren- und Dienstleistungsumsätze mit Wirtschaftseinheiten, die ihren ständigen Sitz oder Wohnsitz außerhalb Deutschlands haben. Nicht eingeschlossen sind die grenzüberschreitenden Primäreinkommen zwischen Inländern und der Übrigen Welt. Die Berechnung geht von den Zahlen des Generalhandels aus, jedoch sind die von Ausländern auf deutsche Zolllager genommenen und wiederausgeführten Waren abgesetzt. Der Wert der eingeführten Waren wird mittels Schätzung vom Grenzwert (cif) auf den Wert frei Grenze (fob) des exportierenden Landes umgerechnet, das heißt die im Gesamtwert enthaltenen Fracht- und Versicherungskosten ausländischer Transport- und Versicherungsunternehmen werden in die Dienstleistungskäufe umgesetzt.

6. Drei Berechnungsarten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

I. Entstehungsrechnung	**II. Verwendungsrechnung**
Produktionswert	Private Konsumausgaben
– Vorleistungen	+ Konsumausgaben des Staates
= Bruttowertschöpfung (unbereinigt)	+ Ausrüstungsinvestitionen
– unterstellte Bankgebühr	+ Bauinvestitionen
= Bruttowertschöpfung (bereinigt)	+ Sonstige Anlagen
+ Gütersteuern	+ Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen
– Gütersubventionen	+ Exporte von Waren und Dienstleistungen
	– Importe von Waren und Dienstleistungen

= **Bruttoinlandsprodukt**
\+ Saldo der Primäreinkommen mit der übrigen Welt
= Bruttonationaleinkommen
– Abschreibungen

III. Verteilungsrechnung

= **Nettonationaleinkommen** (Primäreinkommen)
– Produktions- und Importabgaben an den Staat
\+ Subventionen vom Staat

= **Volkseinkommen**
– Arbeitnehmerentgelt
= Unternehmens- und Vermögenseinkommen

7. Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen und konstanten Preisen

Das Bruttoinlandsprodukt und die wichtigsten Teilgrößen der Verwendungsrechnung werden auch in **konstanten Preisen** (von 1995) berechnet. In diesem Fall wird auch vom realen Bruttoinlandsprodukt im Gegensatz zum nominalen, das in jeweiligen Preisen ausgedrückt ist, gesprochen. Bei Division der nominalen durch die entsprechenden realen Größen ergeben sich die Preisindizes auf der Basis 1995.

Bei diesen **impliziten Preisindizes** der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts handelt es sich um Preisindizes mit wechselnder Gewichtung, denen der „Warenkorb“ des jeweiligen Berichtsjahres zugrunde liegt. Sie zeigen die Preisentwicklung des Berichtsjahres gegenüber 1995, dem Basisjahr für die Berechnung des Inlandsprodukts in konstanten Preisen. Die Preisentwicklung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr lässt sich aus ihnen – wegen der wechselnden Gewichtung – nur mit Einschränkungen ablesen. Der Preisindex für das Bruttoinlandsprodukt stellt die Preisentwicklung der gesamten von der Wirtschaft erbrachten Produktionsleistung dar, die als Differenz aller von der Volkswirtschaft erzeugten Waren und Dienstleistungen und der Summe aller Vorleistungen, zu denen auch eingeführte Güter gehören, errechnet wird.

Verzeichnis der Tabellen im statistischen Anhang

Tabellenteil

A. Internationale Tabellen

Tabelle 1*

Bevölkerung und Erwerbstätige in der Europäischen

Tausend

Jahr[1)]	Belgien	Deutsch-land[2)]	Finnland	Frankreich	Griechen-land	Irland	Italien	Luxemburg	Nieder-lande	Österreich
					Gesamtbevölkerung					
1960	9 154	55 433	4 430	45 684	8 354	2 835	50 200	314	11 483	7 048
1965	9 464	58 619	4 564	48 778	8 578	2 877	52 112	331	12 293	7 271
1970	9 656	60 651	4 606	50 772	8 822	2 951	53 822	361	13 032	7 467
1975	9 801	61 829	4 711	52 699	9 077	3 178	55 441	365	13 660	7 579
1980	9 859	61 566	4 780	53 880	9 675	3 402	56 434	364	14 148	7 549
1981	9 859	61 682	4 800	54 182	9 761	3 444	56 510	365	14 247	7 569
1982	9 856	61 638	4 827	54 493	9 822	3 481	56 544	366	14 312	7 576
1983	9 854	61 423	4 856	54 772	9 879	3 506	56 564	366	14 368	7 567
1984	9 855	61 175	4 882	55 026	9 929	3 530	56 577	366	14 423	7 571
1985	9 857	61 024	4 902	55 284	9 967	3 541	56 593	367	14 488	7 578
1986	9 859	61 066	4 918	55 547	9 997	3 542	56 596	368	14 567	7 588
1987	9 870	61 077	4 932	55 824	10 017	3 543	56 602	371	14 664	7 598
1988	9 904	61 449	4 946	56 118	10 037	3 531	56 629	374	14 760	7 615
1989	9 940	62 063	4 964	56 423	10 090	3 510	56 672	378	14 846	7 659
1990	9 968	63 253	4 986	58 171	10 161	3 506	56 719	382	14 947	7 729
1991	10 006	79 984	5 014	58 464	10 247	3 526	56 751	387	15 068	7 813
1992	10 047	80 594	5 042	58 754	10 322	3 549	56 859	392	15 182	7 914
1993	10 086	81 179	5 066	59 006	10 379	3 563	57 049	398	15 290	7 991
1994	10 116	81 422	5 089	59 221	10 426	3 571	57 204	404	15 381	8 030
1995	10 137	81 661	5 108	59 430	10 635	3 601	57 301	410	15 460	7 948
1996	10 155	81 896	5 125	59 634	10 710	3 626	57 397	416	15 526	7 959
1997	10 180	82 052	5 140	59 839	10 777	3 661	57 512	421	15 607	7 968
1998	10 203	82 029	5 153	60 049	10 836	3 713	57 588	427	15 703	7 977
1999	10 222	82 087	5 165	60 294	10 884	3 754	57 646	433	15 809	7 992
2000	10 246	82 188	5 176	60 589	10 918	3 799	57 762	439	15 922	8 012
2001	10 281	82 339	5 188	60 912	10 938	3 853	57 927	442	16 043	8 032
2002	10 334	82 483	5 201	61 230	10 950	3 909	58 028	446	16 148	8 053
					Erwerbstätige[4)]					
1960	3 470	26 247	2 097	19 667	3 386	1 078	20 385	132	4 486	3 218
1965	3 640	26 887	2 155	20 098	3 255	1 092	19 555	133	4 837	3 191
1970	3 698	26 668	2 126	20 864	3 134	1 076	19 378	140	5 023	3 075
1975	3 750	26 110	2 221	21 461	3 198	1 096	19 770	158	4 974	3 202
1980	3 747	27 059	2 328	22 007	3 356	1 181	20 732	158	5 188	3 272
1981	3 678	27 033	2 353	21 901	3 531	1 171	20 600	159	5 131	3 277
1982	3 630	26 725	2 377	21 989	3 502	1 173	20 513	158	5 025	3 237
1983	3 593	26 347	2 390	21 941	3 540	1 148	20 538	158	4 958	3 197
1984	3 586	26 393	2 414	21 734	3 553	1 128	20 590	159	4 983	3 195
1985	3 609	26 593	2 440	21 709	3 588	1 099	20 645	160	5 049	3 202
1986	3 632	26 960	2 431	21 811	3 601	1 095	20 727	164	5 173	3 215
1987	3 654	27 157	2 443	21 902	3 598	1 110	20 670	169	5 257	3 214
1988	3 716	27 366	2 467	22 131	3 657	1 111	20 781	174	5 378	3 234
1989	3 760	27 761	2 489	22 462	3 671	1 111	20 762	180	5 477	3 282
1990	3 794	28 486	2 476	22 648	3 719	1 160	21 020	187	5 644	3 345
1991	3 793	38 499	2 341	22 876	3 634	1 172	22 736	165	6 824	3 951
1992	3 776	37 885	2 175	22 743	3 686	1 176	22 674	165	6 913	3 959
1993	3 747	37 356	2 045	22 450	3 717	1 193	22 025	165	6 932	3 934
1994	3 732	37 279	2 016	22 483	3 786	1 231	21 627	167	6 976	3 929
1995	3 894	37 330	2 056	22 682	3 820	1 285	21 526	168	7 133	3 928
1996	3 907	37 210	2 083	22 768	3 805	1 331	21 736	170	7 298	3 904
1997	3 942	37 145	2 152	22 867	3 784	1 405	21 793	172	7 534	3 924
1998	4 011	37 554	2 195	23 215	3 940	1 526	21 994	176	7 733	3 964
1999	4 063	38 006	2 251	23 680	3 941	1 617	22 255	180	7 935	4 020
2000	4 139	38 681	2 301	24 290	3 935	1 693	22 660	185	8 114	4 050
2001	4 197	38 851	2 335	24 717	3 921	1 743	23 047	190	8 264	4 076
2002	4 189	38 610	2 344	24 924	3 925	1 766	23 345	194	8 339	4 067

1) Ab 1999 vorläufige Ergebnisse. - 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet. Erwerbstätige: Inländerkonzept.

Tabelle 1*

Union und in ausgewählten Ländern

Personen

Portugal	Spanien	Euro-Raum[3)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr[1)]
					Gesamtbevölkerung					
8 682	30 583	225 846	4 581	7 480	52 372	298 633	5 429	94 302	180 671	1960
8 774	32 085	237 168	4 760	7 734	54 350	312 590	5 857	99 209	194 303	1965
8 692	33 876	245 886	4 929	8 043	55 632	323 312	6 193	104 665	205 052	1970
9 094	35 515	253 872	5 060	8 192	56 226	332 427	6 321	111 940	215 973	1975
9 767	37 510	259 259	5 124	8 310	56 330	338 698	6 335	117 060	227 726	1980
9 852	37 741	260 251	5 122	8 320	56 352	339 806	6 373	117 884	229 966	1981
9 912	37 944	260 949	5 118	8 325	56 318	340 532	6 410	118 693	232 188	1982
9 955	38 123	261 354	5 114	8 329	56 377	341 053	6 428	119 483	234 307	1983
9 990	38 279	261 674	5 111	8 337	56 506	341 557	6 456	120 235	236 348	1984
10 012	38 408	262 054	5 113	8 350	56 685	342 169	6 485	121 049	238 466	1985
9 904	38 537	262 492	5 120	8 370	56 852	342 831	6 523	121 672	240 651	1986
9 900	38 632	263 013	5 127	8 398	57 009	343 564	6 567	122 264	242 804	1987
9 886	38 717	263 929	5 130	8 436	57 158	344 690	6 620	122 783	245 021	1988
9 937	38 792	265 184	5 131	8 493	57 358	346 256	6 674	123 255	247 342	1989
9 899	38 851	268 411	5 138	8 559	57 561	349 830	6 751	123 611	249 973	1990
9 967	38 922	285 902	5 150	8 617	57 808	367 724	6 843	124 043	252 665	1991
9 963	39 012	287 308	5 166	8 668	57 563	369 027	6 908	124 452	255 410	1992
9 974	39 098	288 700	5 185	8 719	57 672	370 655	6 969	124 764	258 119	1993
9 998	39 168	289 604	5 201	8 781	57 797	371 809	7 019	125 034	260 637	1994
10 027	39 223	290 306	5 230	8 827	57 928	372 926	7 062	125 570	263 082	1995
10 056	39 279	291 069	5 262	8 841	58 043	373 925	7 081	125 864	265 502	1996
10 089	39 348	291 817	5 285	8 846	58 167	374 892	7 096	126 166	268 048	1997
10 129	39 453	292 424	5 303	8 851	58 305	375 719	7 124	126 486	270 509	1998
10 174	39 626	293 202	5 321	8 858	58 481	376 746	7 164	126 686	272 945	1999
10 231	39 927	294 291	5 338	8 871	58 643	378 061	7 204	126 926	275 372	2000
10 299	40 266	306 520	5 357	8 896	58 837	379 610	7 261	127 291	285 545	2001
10 351	40 546	307 679	5 376	8 919	59 712	381 686	7 318	127 435	288 600	2002
					Erwerbstätige[4)]					
3 240	11 536	95 557	2 170	3 599	24 823	129 534	2 707	44 388	65 785	1960
3 206	11 862	96 656	2 328	3 698	25 219	131 156	3 014	47 298	71 070	1965
3 231	12 380	97 659	2 377	3 854	24 759	131 783	3 132	50 950	78 669	1970
3 647	12 740	99 129	2 373	4 062	25 048	133 810	3 107	52 226	85 830	1975
3 842	12 082	101 596	2 479	4 235	25 224	136 890	3 166	55 362	99 303	1980
3 860	11 720	100 884	2 446	4 225	24 419	135 505	3 240	55 818	100 400	1981
3 858	11 568	100 253	2 457	4 219	23 979	134 410	3 257	56 384	99 529	1982
4 064	11 440	99 773	2 465	4 224	23 853	133 855	3 257	57 325	100 822	1983
4 076	11 232	99 488	2 507	4 255	24 330	134 133	3 288	57 659	105 003	1984
4 058	11 133	99 696	2 622	4 243	24 591	134 740	3 354	58 070	107 154	1985
4 064	11 380	100 653	2 683	4 275	24 619	135 830	3 430	58 534	109 601	1986
4 170	11 729	101 475	2 693	4 316	25 267	137 349	3 515	59 107	112 439	1987
4 279	12 066	102 701	2 673	4 375	26 345	139 751	3 607	60 106	114 974	1988
4 375	12 555	104 214	2 655	4 441	26 978	141 959	3 704	61 278	117 327	1989
4 473	12 883	106 114	2 636	4 484	27 063	144 016	3 821	62 494	118 796	1990
4 712	13 951	121 020	2 621	4 495	26 501	158 271	4 076	63 687	117 713	1991
4 635	13 734	119 835	2 600	4 295	25 952	156 368	4 015	64 364	118 488	1992
4 540	13 325	117 712	2 562	4 071	25 568	153 630	3 982	64 500	120 259	1993
4 493	13 294	117 227	2 599	4 036	25 740	153 388	3 955	64 535	123 071	1994
4 484	13 580	118 066	2 632	4 095	26 100	154 713	3 957	64 572	124 908	1995
4 555	13 748	118 710	2 659	4 058	26 412	155 644	3 957	64 862	126 720	1996
4 626	14 147	119 707	2 692	4 007	26 916	157 106	3 959	65 568	129 572	1997
4 751	14 699	121 818	2 735	4 066	27 227	159 786	4 014	65 141	131 476	1998
4 839	15 217	124 063	2 768	4 153	27 611	162 536	4 046	64 621	133 498	1999
4 951	15 714	126 778	2 782	4 258	28 053	165 806	4 089	64 460	136 899	2000
5 020	16 093	132 454	2 792	4 337	28 332	167 915	4 156	64 121	136 941	2001
5 027	16 303	133 033	2 776	4 347	27 659	167 815	4 172	63 304	136 486	2002

3) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 4) Ab 1991 für die EU-Länder nach ESVG 1995.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Tabelle 2*

Beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitslosenquoten

Jahr[1]	Belgien	Deutschland[2]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich
	Beschäftigte Arbeitnehmer[5] Tausend Personen									
1960	2 835	20 257	1 434	14 759	1 093	674	11 966	94	3 809	2 282
1965	2 971	21 757	1 588	15 083	1 164	725	12 641	102	4 107	2 381
1970	3 020	22 299	1 741	16 551	1 251	748	13 259	112	4 286	2 389
1975	3 135	22 642	1 816	17 670	1 451	794	13 791	132	4 298	2 656
1980	3 141	24 239	1 885	18 525	1 668	898	14 078	136	4 563	2 789
1981	3 069	24 298	1 913	18 478	1 699	903	13 841	138	4 512	2 799
1982	3 017	24 127	1 935	18 621	1 720	901	13 668	138	4 414	2 766
1983	2 967	23 914	1 949	18 626	1 713	873	13 424	138	4 352	2 735
1984	2 961	24 137	1 963	18 496	1 744	857	13 365	139	4 377	2 745
1985	2 975	24 514	1 981	18 541	1 770	842	13 436	141	4 442	2 760
1986	2 991	25 015	1 977	18 690	1 774	845	13 414	146	4 564	2 780
1987	3 006	25 416	1 997	18 813	1 794	851	13 320	151	4 645	2 785
1988	3 061	25 811	2 024	19 084	1 845	843	13 407	156	4 765	2 810
1989	3 095	26 316	2 052	19 468	1 888	846	13 470	163	4 863	2 862
1990	3 119	27 116	2 048	19 728	1 947	883	13 719	170	5 026	2 929
1991	3 114	34 919	2 025	20 011	1 895	909	16 401	148	5 792	3 070
1992	3 092	34 243	1 876	20 009	1 895	905	16 402	149	5 862	3 096
1993	3 055	33 667	1 762	19 845	1 936	924	16 040	148	5 854	3 091
1994	3 042	33 491	1 734	19 974	2 039	962	15 734	150	5 875	3 107
1995	3 185	33 498	1 772	20 252	2 069	1 021	15 598	151	6 010	3 126
1996	3 194	33 371	1 801	20 407	2 068	1 066	15 772	152	6 141	3 123
1997	3 232	33 231	1 867	20 562	2 067	1 132	15 849	154	6 343	3 151
1998	3 309	33 580	1 924	20 955	2 165	1 226	16 006	158	6 549	3 199
1999	3 368	34 067	1 972	21 439	2 213	1 315	16 294	162	6 788	3 258
2000	3 450	34 680	2 021	22 061	2 231	1 385	16 612	167	6 958	3 300
2001	3 516	34 774	2 058	22 506	2 269	1 433	16 969	171	7 116	3 324
2002	3 512	34 520	2 070	22 744	2 278	1 456	17 278	174	7 185	3 314
	Arbeitslosenquote[6] vH									
1980	.	2,6	.	.	.	.	.	.	4,3	.
1981	.	4,0	.	.	.	.	.	.	5,8	.
1982	9,8	5,7	.	7,4	.	11,4	6,5	2,9	7,7	.
1983	10,7	6,9	.	7,9	7,0	13,9	7,4	3,4	9,2	.
1984	10,8	7,1	5,9	9,4	7,3	15,5	7,9	3,0	8,9	.
1985	10,1	7,2	6,0	9,8	7,0	16,8	8,1	2,9	7,9	.
1986	10,0	6,5	6,7	9,9	6,6	16,8	8,9	2,5	7,8	.
1987	9,8	6,3	4,9	10,1	6,6	16,6	9,6	2,5	7,7	.
1988	8,8	6,2	4,2	9,6	6,9	16,2	9,7	2,0	7,2	.
1989	7,4	5,6	3,1	9,1	6,7	14,7	9,7	1,8	6,6	.
1990	6,6	4,8	3,2	8,6	6,3	13,4	8,9	1,6	5,9	.
1991	6,4	4,2	6,6	9,1	6,9	14,7	8,5	1,6	5,5	.
1992	7,1	6,4	11,6	10,0	7,8	15,4	8,7	2,1	5,3	.
1993	8,6	7,7	16,4	11,3	8,6	15,6	10,1	2,6	6,2	4,0
1994	9,8	8,2	16,8	11,8	8,9	14,3	11,0	3,2	6,8	3,8
1995	9,7	8,0	15,2	11,4	9,1	12,3	11,5	2,9	6,6	3,9
1996	9,5	8,7	14,6	11,9	9,7	11,7	11,5	2,9	6,0	4,4
1997	9,2	9,7	12,7	11,8	9,6	9,9	11,6	2,7	4,9	4,4
1998	9,3	9,1	11,3	11,4	11,0	7,5	11,7	2,7	3,8	4,5
1999	8,6	8,4	10,2	10,7	11,8	5,6	11,3	2,4	3,2	4,0
2000	6,9	7,8	9,8	9,3	11,0	4,3	10,4	2,3	2,8	3,7
2001	6,7	7,8	9,1	8,5	10,4	3,9	9,4	2,1	2,4	3,6
2002	7,3	8,6	9,1	8,8	10,0	4,4	9,0	2,8	2,8	4,3

1) Ab 1999 vorläufige Ergebnisse. - 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet; Beschäftigte Arbeitnehmer: Inländerkonzept. Arbeitslosenquote: Bis 1992 früheres Bundesgebiet. - 3) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 4) Beschäftigte Arbeitnehmer, ohne den Sektor Landwirtschaft.

Tabelle 2*

in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Portugal	Spanien	Euro-Raum[3]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten[4]	Jahr[1]
Beschäftigte Arbeitnehmer[5] Tausend Personen										
2 343	6 984	67 437	1 656	2 966	23 060	96 212	2 596	23 700	54 189	1960
2 319	7 190	70 863	1 847	3 194	23 525	100 592	2 890	28 757	60 763	1965
2 391	7 795	74 591	1 964	3 425	22 838	104 068	3 004	33 063	70 879	1970
2 338	8 712	77 986	1 995	3 697	23 059	108 188	2 979	36 467	76 945	1975
2 500	7 910	80 664	2 147	3 882	23 065	111 426	2 962	39 710	90 406	1980
2 556	7 648	80 154	2 125	3 873	22 161	110 012	3 022	40 372	91 152	1981
2 603	7 568	79 757	2 146	3 859	21 670	109 153	3 034	40 974	89 544	1982
2 782	7 396	79 155	2 163	3 873	21 356	108 260	3 030	42 082	90 152	1983
2 752	7 122	78 912	2 214	3 913	21 469	108 253	3 057	42 646	94 408	1984
2 747	7 134	79 513	2 339	3 912	21 626	109 160	3 116	43 123	97 387	1985
2 791	7 518	80 731	2 404	3 949	21 543	110 401	3 177	43 789	99 344	1986
2 830	8 197	82 012	2 419	4 003	21 873	112 101	3 242	44 278	101 958	1987
2 955	8 661	83 578	2 407	4 064	22 718	114 612	3 313	45 377	105 209	1988
3 059	9 205	85 398	2 400	4 120	23 030	116 837	3 388	46 785	107 884	1989
3 144	9 614	87 495	2 396	4 166	23 123	119 127	3 477	48 348	109 403	1990
3 527	11 295	101 211	2 383	4 308	22 634	132 431	3 482	50 024	108 249	1991
3 485	11 065	100 184	2 357	4 091	22 288	130 815	3 439	51 190	108 601	1992
3 446	10 750	98 582	2 325	3 848	21 951	128 642	3 385	52 020	110 713	1993
3 377	10 747	98 193	2 374	3 810	22 008	128 424	3 333	52 363	114 163	1994
3 345	11 038	98 996	2 417	3 866	22 312	129 660	3 341	52 633	117 191	1995
3 381	11 155	99 563	2 446	3 834	22 730	130 641	3 333	53 225	119 608	1996
3 437	11 583	100 541	2 485	3 784	23 218	132 095	3 303	53 911	122 690	1997
3 534	12 057	102 497	2 534	3 842	23 657	134 695	3 347	53 674	125 865	1998
3 619	12 595	104 877	2 568	3 926	24 119	137 703	3 361	53 301	128 916	1999
3 707	13 090	107 431	2 582	4 028	24 622	140 894	3 425	53 552	131 720	2000
3 767	13 457	111 360	2 596	4 111	24 889	142 956	3 491	53 687	131 922	2001
3 795	13 724	112 050	2 582	4 128	24 339	143 099	3 471	53 309	130 791	2002
Arbeitslosenquote[6] vH										
.	.	.	.	2,1	.	.	.	2,0	7,1	1980
.	.	.	.	2,6	.	.	.	2,2	7,6	1981
.	13,0	.	7,8	3,3	10,1	.	.	2,4	9,7	1982
8,2	14,1	.	8,4	3,7	10,8	.	.	2,7	9,6	1983
8,9	16,5	.	7,9	3,3	10,9	.	.	2,7	7,5	1984
9,2	17,7	.	6,6	2,9	11,2	.	.	2,6	7,2	1985
8,8	17,4	.	5,0	2,7	11,2	.	.	2,8	7,0	1986
7,2	16,7	.	5,0	2,2	10,3	.	.	2,8	6,2	1987
5,8	15,8	.	5,7	1,8	8,5	.	.	2,5	5,5	1988
5,2	13,9	.	6,8	1,5	7,1	.	.	2,3	5,3	1989
4,8	13,1	.	7,2	1,7	6,9	.	.	2,1	5,6	1990
4,2	13,2	7,9	7,9	3,1	8,6	7,9	1,9	2,1	6,8	1991
4,3	14,9	8,6	8,6	5,6	9,7	8,7	3,0	2,2	7,5	1992
5,6	18,6	10,2	9,6	9,1	9,9	10,1	3,9	2,5	6,9	1993
6,9	19,8	10,8	7,7	9,4	9,2	10,5	3,9	2,9	6,1	1994
7,3	18,8	10,6	6,8	8,8	8,5	10,1	3,5	3,1	5,6	1995
7,3	18,1	10,8	6,3	9,6	8,0	10,2	3,9	3,4	5,4	1996
6,8	17,0	10,8	5,3	9,9	6,9	10,0	4,2	3,4	4,9	1997
5,2	15,2	10,2	4,9	8,2	6,2	9,4	3,6	4,1	4,5	1998
4,5	12,8	9,4	4,8	6,7	5,9	8,7	3,0	4,7	4,2	1999
4,1	11,3	8,5	4,4	5,6	5,4	7,8	2,7	4,7	4,0	2000
4,1	10,6	8,0	4,3	4,9	5,0	7,4	2,6	5,0	4,7	2001
5,0	11,3	8,4	4,5	4,9	5,1	7,7	3,1	5,4	5,8	2002

5) Ab 1991 für die EU-Länder nach ESVG 1995. - 6) Von der EU harmonisierte Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Einzelheiten zur Methodik siehe OECD, *Quarterly Labour Force Statistics,* Technical Notes. Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Tabelle 3*

Bruttoinlandsprodukt in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutsch-land[3)]	Finnland	Frankreich	Griechen-land	Irland	Italien	Luxemburg	Nieder-lande	Österreich
	Euro[5)]									
	In jeweiligen Preisen									
1980	88,29	766,60	32,80	439,38	6,11	...	198,52	...	160,72	74,72
1981	92,57	800,20	37,14	493,79	7,31	...	238,17	...	168,53	79,62
1982	100,17	831,80	41,67	565,10	9,19	...	280,84	...	175,35	85,45
1983	106,12	872,20	46,51	625,18	10,97	...	327,13	...	182,18	90,91
1984	114,65	915,00	52,06	680,04	13,64	...	374,78	...	190,49	95,50
1985	121,94	955,30	56,66	727,37	16,65	...	420,32	5,84	199,07	100,77
1986	127,63	1 010,20	60,50	782,89	19,89	...	465,04	6,42	205,50	105,86
1987	132,77	1 043,30	65,69	825,72	22,41	...	508,53	6,68	207,84	109,91
1988	142,06	1 098,50	74,58	889,85	27,27	...	564,41	7,44	216,04	115,12
1989	154,04	1 168,30	83,10	955,90	32,40	...	618,10	8,50	228,96	123,48
1990	163,34	1 274,90	88,08	1 009,35	39,11	36,31	682,15	9,18	243,56	133,60
1991	171,12	1 502,20	84,04	1 049,48	48,30	37,68	744,03	10,15	256,55	143,23
1992	179,69	1 613,20	82,01	1 086,36	55,84	40,03	783,77	10,73	266,47	151,83
1993	185,07	1 654,20	83,08	1 101,68	62,87	43,24	807,36	11,84	273,24	156,94
1994	195,04	1 735,50	87,89	1 143,32	71,30	46,50	853,91	12,73	287,52	165,41
1995	202,17	1 801,30	95,26	1 181,85	79,93	52,64	923,05	13,21	302,23	172,29
1996	206,99	1 833,70	98,63	1 212,18	87,85	58,08	982,44	13,93	315,06	178,05
1997	217,17	1 871,60	107,03	1 251,16	97,24	67,12	1 026,29	15,49	333,73	182,49
1998	225,24	1 929,40	116,31	1 305,85	105,77	77,54	1 073,02	17,01	354,19	190,63
1999	235,71	1 978,60	119,99	1 355,10	112,69	89,61	1 107,99	18,74	374,07	197,06
2000	247,79	2 030,00	130,15	1 420,14	121,67	102,84	1 166,55	21,26	402,29	206,67
2001	253,80	2 073,70	135,23	1 475,58	131,03	114,74	1 220,15	21,99	429,13	212,51
2002	260,01	2 110,40	139,72	1 520,80	141,35	129,34	1 258,35	22,40	444,65	218,33
	In Preisen von 1995									
1980	153,12	1 178,70	73,81	878,14	70,16	...	692,77	...	218,48	123,02
1981	152,69	1 180,00	75,36	888,84	69,07	...	698,18	...	217,36	122,96
1982	153,60	1 170,70	77,76	912,24	68,29	...	702,59	...	214,57	125,54
1983	154,08	1 188,90	79,94	925,86	67,55	...	711,27	...	218,34	129,17
1984	157,88	1 222,50	82,52	941,11	68,91	...	730,89	...	225,15	129,65
1985	160,49	1 249,30	85,34	954,75	70,64	...	752,64	7,59	231,13	132,80
1986	163,42	1 279,50	87,31	977,73	71,00	...	771,65	8,35	238,35	135,63
1987	167,19	1 298,30	91,06	1 002,51	69,40	...	794,68	8,68	242,76	137,85
1988	175,08	1 346,80	95,38	1 048,77	72,38	...	826,06	9,41	250,00	142,59
1989	181,16	1 399,50	99,97	1 092,55	75,13	...	849,78	10,34	261,96	148,65
1990	186,84	1 479,60	99,63	1 121,04	75,13	41,88	866,56	10,89	272,61	155,67
1991	190,26	1 710,80	93,27	1 132,21	77,46	42,69	878,60	11,83	279,16	160,84
1992	193,18	1 749,10	89,72	1 149,10	78,00	44,12	885,28	12,04	283,32	164,54
1993	191,32	1 730,10	88,60	1 138,91	76,75	45,31	877,46	12,55	285,17	165,23
1994	197,49	1 770,70	92,09	1 162,44	78,28	47,91	896,83	13,03	293,34	169,54
1995	202,17	1 801,30	95,26	1 181,85	79,93	52,64	923,05	13,21	302,23	172,29
1996	204,56	1 815,10	98,97	1 194,88	81,81	56,89	933,14	13,66	311,42	175,74
1997	211,62	1 840,40	105,16	1 217,64	84,79	63,20	952,05	14,79	323,37	178,54
1998	215,89	1 876,40	110,42	1 259,06	87,64	68,66	969,13	15,81	337,44	185,54
1999	222,81	1 914,80	114,14	1 299,51	90,64	76,41	985,25	17,05	350,92	190,47
2000	231,37	1 969,50	119,98	1 348,80	94,67	84,11	1 016,19	18,61	363,09	196,99
2001	232,84	1 986,20	121,42	1 377,07	98,50	89,32	1 034,55	18,83	367,50	198,46
2002	234,47	1 989,70	124,09	1 393,69	102,21	95,50	1 038,39	19,08	368,39	201,17

1) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 2) Für Japan 1 000 Mrd Yen. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

Tabelle 3*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1]

Landeswährung[2]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[4]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Euro[5]		ECU/Euro[6]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[6]	CHF	JPY	USD	
					In jeweiligen Preisen					
...	95,34	...	385,81	545,27	230,70	...	180,09	243,80	2 795,6	1980
...	106,97	...	422,40	596,01	253,00	...	193,49	261,51	3 131,3	1981
...	123,01	...	482,21	652,01	277,09	...	203,63	274,71	3 259,2	1982
...	140,07	...	531,73	731,56	302,77	...	210,11	286,50	3 534,9	1983
...	158,05	...	583,55	820,56	324,41	...	224,06	305,77	3 932,7	1984
...	175,63	...	634,02	893,25	354,95	...	237,21	326,82	4 213,0	1985
...	201,06	...	685,57	977,76	381,32	...	248,49	341,88	4 452,9	1986
...	224,83	...	720,94	1 059,13	419,63	...	257,18	356,53	4 742,5	1987
36,73	250,31	...	748,27	1 155,65	468,39	...	272,73	382,45	5 108,3	1988
43,21	280,49	...	788,60	1 282,05	514,17	...	293,32	410,47	5 489,1	1989
50,82	312,42	...	825,31	1 410,61	557,30	...	317,30	442,07	5 803,2	1990
58,39	342,60	4 561,68	857,65	1 496,84	586,15	5 779,49	333,66	469,94	5 986,2	1991
65,78	368,99	4 807,35	887,87	1 485,13	610,85	6 023,33	342,36	482,38	6 318,9	1992
69,19	381,75	4 856,73	900,15	1 545,49	642,33	6 047,99	349,80	486,41	6 642,3	1993
74,94	406,01	5 071,40	965,72	1 647,58	681,33	6 341,69	357,46	491,87	7 054,3	1994
80,83	437,79	5 309,46	1 009,76	1 772,02	719,18	6 594,77	363,33	498,87	7 400,5	1995
86,23	464,25	5 534,55	1 060,89	1 817,15	763,29	6 928,03	365,83	511,95	7 813,2	1996
93,01	494,14	5 648,89	1 116,32	1 890,19	810,94	7 295,02	371,37	523,05	8 318,4	1997
100,96	527,98	5 883,52	1 155,41	1 973,85	859,44	7 638,49	379,99	516,58	8 781,5	1998
108,03	565,42	6 150,33	1 207,75	2 078,55	903,87	8 038,73	388,52	509,12	9 274,3	1999
115,55	609,73	6 452,97	1 280,78	2 196,76	951,27	8 568,85	405,77	513,38	9 824,6	2000
123,05	653,29	6 844,19	1 325,27	2 266,62	994,04	8 865,39	413,87	507,46	10 082,2	2001
129,28	696,21	7 070,84	1 365,21	2 339,95	1 043,95	9 170,13	417,30	499,99	10 446,2	2002
					In Preisen von 1995					
...	304,22	...	783,77	1 341,73	510,41	...	297,70	310,08	4 807,8	1980
...	303,82	...	767,69	1 339,48	503,06	...	302,40	318,66	4 925,6	1981
...	307,60	...	788,77	1 355,17	512,68	...	298,05	328,79	4 825,9	1982
...	313,05	...	802,49	1 380,65	530,83	...	299,56	336,49	5 034,8	1983
...	318,64	...	830,66	1 440,01	544,47	...	308,63	349,43	5 400,6	1984
...	326,03	...	860,16	1 471,37	563,87	...	319,18	365,38	5 608,5	1985
...	336,64	...	894,66	1 511,78	586,16	...	324,37	376,06	5 800,1	1986
...	355,32	...	894,93	1 562,32	612,85	...	326,76	392,55	5 997,2	1987
67,13	373,42	...	905,80	1 602,74	643,25	...	336,92	418,25	6 247,4	1988
71,46	391,44	...	907,16	1 645,78	657,23	...	351,55	440,20	6 466,6	1989
74,28	406,25	...	915,92	1 663,81	662,22	...	364,71	463,06	6 580,5	1990
77,52	416,58	5 037,90	926,13	1 645,41	653,17	6 215,81	361,79	478,15	6 549,6	1991
78,37	420,46	5 114,93	931,79	1 616,70	654,45	6 292,69	361,33	482,92	6 749,3	1992
76,77	416,12	5 072,90	931,77	1 634,89	669,69	6 269,60	359,59	484,36	6 928,4	1993
77,51	426,04	5 193,60	982,70	1 703,17	699,31	6 442,03	361,51	489,28	7 208,1	1994
80,83	437,79	5 309,46	1 009,76	1 772,02	719,18	6 594,77	363,33	498,87	7 400,5	1995
83,69	448,46	5 384,13	1 035,19	1 795,11	738,52	6 700,84	364,49	515,79	7 664,8	1996
87,01	466,51	5 509,01	1 065,93	1 838,78	762,82	6 867,27	370,76	525,24	8 004,5	1997
90,99	486,79	5 666,88	1 092,24	1 905,75	786,62	7 067,83	379,49	519,32	8 347,3	1998
94,45	507,35	5 826,00	1 121,02	1 992,93	808,63	7 270,15	385,30	519,83	8 690,7	1999
97,93	528,71	6 029,83	1 153,48	2 079,78	839,18	7 529,11	397,74	534,41	9 016,8	2000
99,54	543,75	6 234,61	1 169,94	2 103,22	857,09	7 653,78	401,12	536,61	9 039,5	2001
99,97	554,85	6 288,88	1 194,09	2 143,01	871,88	7 733,47	402,04	537,39	9 260,6	2002

4) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 5) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 6) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Quellen: EU, OECD

Tabelle 4*

Private Konsumausgaben[1] in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutschland[4]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich
	Euro[6]									
					In jeweiligen Preisen					
1980	49,36	434,70	17,23	241,43	3,95	...	115,63	...	84,89	40,68
1981	53,23	459,35	19,47	278,50	4,83	...	139,06	...	87,03	44,05
1982	58,43	476,85	22,28	320,53	6,04	...	164,50	...	90,59	47,69
1983	62,46	498,85	24,79	353,77	7,36	...	189,55	...	94,15	52,05
1984	66,20	521,47	27,33	384,03	8,81	...	217,96	...	97,81	54,12
1985	71,36	541,05	29,90	414,12	10,60	...	245,00	3,46	102,05	57,00
1986	73,57	559,24	31,98	440,69	12,78	...	271,26	3,59	104,64	59,10
1987	76,09	582,76	34,65	469,14	15,39	...	296,23	3,78	107,18	61,38
1988	79,53	605,82	38,26	495,88	18,81	...	326,38	4,10	108,96	64,24
1989	85,31	642,40	42,15	529,13	22,66	...	361,26	4,44	113,94	68,72
1990	90,42	686,49	44,17	558,64	27,86	21,46	392,42	4,77	120,77	74,19
1991	95,78	852,51	44,94	582,17	34,28	22,43	431,99	5,28	128,10	78,68
1992	99,39	914,30	44,68	602,58	40,57	23,77	464,40	5,38	132,85	84,16
1993	101,47	950,66	44,96	614,63	45,97	24,98	471,91	5,71	136,07	87,89
1994	106,25	985,75	46,50	635,28	52,04	26,78	502,90	6,09	142,01	92,47
1995	109,65	1 024,79	48,75	656,06	58,41	28,51	542,14	6,33	148,24	96,75
1996	113,23	1 052,26	51,39	676,94	64,71	31,17	572,94	6,70	157,06	101,78
1997	117,59	1 079,77	54,17	687,58	70,15	34,34	604,73	7,06	165,00	105,04
1998	122,41	1 111,18	57,61	716,07	75,86	38,24	637,34	7,60	175,98	108,48
1999	126,75	1 155,97	60,35	742,32	79,55	43,22	667,94	7,91	187,59	112,04
2000	134,16	1 196,22	64,45	773,24	83,85	48,82	706,18	8,49	200,64	117,42
2001	138,57	1 232,66	67,98	807,49	89,19	53,58	732,68	9,16	213,12	121,60
2002	143,94	1 236,49	71,06	833,69	94,99	58,27	757,80	9,59	221,69	123,93
					In Preisen von 1995					
1980	82,73	643,81	37,04	509,84	43,05	...	397,77	...	120,88	67,04
1981	83,08	640,91	37,51	517,51	42,76	...	405,34	...	115,78	67,93
1982	85,11	633,70	39,25	532,09	44,21	...	409,98	...	114,41	69,69
1983	84,98	642,41	40,51	534,87	45,14	...	411,13	...	115,57	73,13
1984	85,29	655,06	41,76	537,76	45,31	...	423,65	...	116,79	72,36
1985	87,60	667,72	43,24	546,31	45,54	...	436,57	4,50	120,17	73,66
1986	89,98	693,90	44,71	565,76	44,86	...	454,20	4,64	123,71	75,09
1987	91,54	719,46	46,90	582,48	46,06	...	471,35	4,86	127,27	77,03
1988	94,58	738,33	49,43	598,34	48,92	...	490,40	5,15	128,25	79,40
1989	97,71	761,61	52,08	616,23	51,93	...	508,77	5,39	132,15	82,82
1990	100,81	793,04	51,49	632,68	53,28	24,46	519,58	5,60	137,15	86,54
1991	103,86	966,12	49,53	637,08	54,75	24,90	534,66	5,99	140,82	88,72
1992	105,84	992,47	47,53	643,12	56,03	25,62	544,96	5,85	141,52	91,36
1993	105,36	993,60	45,73	640,38	55,61	26,37	525,00	5,97	141,98	92,13
1994	107,89	1 004,12	46,85	648,01	56,74	27,52	533,12	6,21	144,02	94,30
1995	109,65	1 024,79	48,75	656,06	58,41	28,51	542,14	6,33	148,24	96,75
1996	110,89	1 035,05	50,56	664,49	59,80	30,37	548,89	6,60	154,17	99,84
1997	113,08	1 041,21	52,30	665,60	61,41	32,52	566,67	6,86	158,79	101,50
1998	116,62	1 059,79	54,54	688,39	63,56	34,85	584,84	7,31	166,46	104,28
1999	119,27	1 099,10	56,46	710,56	65,13	38,17	600,04	7,50	174,35	106,83
2000	123,37	1 120,62	58,19	729,12	66,45	41,34	616,50	7,84	180,49	110,38
2001	124,34	1 136,85	59,34	749,17	68,40	43,51	622,93	8,19	183,07	111,91
2002	125,76	1 125,29	60,20	758,18	70,30	44,40	625,71	8,38	184,63	112,80

1) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck. - 2) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 3) Für Japan 1 000 Mrd Yen. - 4) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

Tabelle 4*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[2)]

Landeswährung[3)]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[5)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Euro[6)]		ECU/Euro[7)]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[7)]	CHF	JPY	USD	
				In jeweiligen Preisen						
...	61,23	...	207,18	269,83	135,83	...	111,20	134,23	1 762,9	1980
...	69,18	...	228,28	300,88	150,80	...	118,62	141,90	1 944,2	1981
...	79,16	...	255,40	334,41	165,11	...	125,86	151,96	2 079,3	1982
...	89,23	...	277,08	363,97	181,29	...	131,32	159,96	2 286,4	1983
...	98,50	...	302,73	398,32	194,53	...	137,03	168,29	2 498,4	1984
...	108,95	...	329,21	439,45	212,52	...	143,82	177,77	2 712,6	1985
...	123,19	...	358,38	483,74	235,59	...	149,09	184,81	2 895,2	1986
...	137,74	...	367,11	535,88	258,92	...	154,58	193,30	3 105,3	1987
23,04	151,43	...	375,83	582,07	292,73	...	160,26	204,29	3 356,6	1988
26,75	170,41	...	393,26	629,29	321,42	...	168,76	218,38	3 596,7	1989
31,77	188,05	...	404,92	688,04	349,05	...	179,59	234,28	3 831,5	1990
37,02	205,93	2 584,64	423,03	768,19	370,71	3 321,53	193,43	247,57	3 971,2	1991
42,34	224,22	2 738,09	439,26	774,18	390,56	3 482,55	201,85	258,03	4 209,7	1992
45,75	231,62	2 769,32	450,16	796,01	415,95	3 507,46	206,78	264,16	4 454,7	1993
48,81	245,50	2 874,53	493,82	832,96	437,68	3 656,56	211,18	272,64	4 716,4	1994
51,19	261,77	2 997,85	509,55	865,24	459,85	3 780,63	216,05	276,84	4 969,0	1995
54,67	276,85	3 142,98	533,21	890,59	492,65	3 997,57	219,78	283,38	5 237,5	1996
58,13	293,12	3 200,75	560,85	931,69	523,32	4 216,57	224,25	288,81	5 529,3	1997
62,78	312,60	3 330,76	581,27	967,19	557,99	4 419,81	228,95	288,10	5 856,0	1998
67,39	334,99	3 506,48	599,50	1 015,74	592,51	4 685,08	234,72	286,58	6 246,5	1999
71,58	359,29	3 680,48	608,67	1 078,03	626,54	5 002,65	241,95	285,81	6 683,7	2000
74,97	381,58	3 922,58	626,52	1 102,63	660,38	5 187,71	248,93	286,24	6 987,0	2001
78,13	405,30	4 034,87	653,89	1 139,17	692,89	5 349,09	252,67	285,94	7 303,7	2002
				In Preisen von 1995						
...	193,97	...	417,42	737,07	305,96	...	181,67	174,12	3 125,9	1980
...	192,03	...	410,03	732,89	306,33	...	183,56	175,54	3 168,0	1981
...	192,11	...	417,78	738,98	309,10	...	184,16	182,92	3 206,7	1982
...	192,86	...	421,97	722,96	321,83	...	186,27	188,18	3 381,8	1983
...	192,48	...	430,96	735,52	329,03	...	188,71	192,82	3 564,1	1984
...	196,87	...	448,33	759,23	341,70	...	191,70	200,05	3 740,7	1985
...	203,57	...	474,98	798,71	363,37	...	196,11	206,52	3 897,6	1986
...	215,69	...	464,35	840,81	383,20	...	200,34	215,09	4 027,0	1987
41,65	226,24	...	454,53	862,40	412,48	...	203,75	225,95	4 189,6	1988
42,88	238,51	...	454,04	872,59	426,55	...	208,43	236,54	4 301,4	1989
45,64	246,89	...	454,31	869,30	430,83	...	210,88	247,29	4 380,5	1990
47,57	254,01	2 873,85	461,62	878,14	424,29	3 604,47	214,34	254,38	4 372,8	1991
49,82	259,54	2 928,75	470,39	866,47	426,26	3 663,11	214,64	261,02	4 498,0	1992
50,37	254,60	2 904,33	472,69	840,46	438,80	3 650,88	212,68	264,61	4 649,2	1993
50,89	257,36	2 943,28	503,35	856,20	452,37	3 713,34	214,81	271,71	4 824,6	1994
51,19	261,77	2 997,85	509,55	865,24	459,85	3 780,63	216,05	276,84	4 969,0	1995
52,74	267,41	3 045,22	522,16	879,40	476,53	3 852,93	217,48	283,44	5 127,5	1996
54,49	275,87	3 092,40	537,20	902,91	493,88	3 927,43	220,62	286,13	5 310,0	1997
57,24	287,88	3 186,00	549,34	929,73	513,32	4 051,43	225,71	285,82	5 564,3	1998
60,16	301,32	3 298,96	553,05	965,37	535,95	4 197,80	230,63	286,37	5 839,2	1999
61,75	313,31	3 388,58	542,34	1 012,42	560,40	4 321,97	235,35	289,22	6 093,2	2000
62,49	322,21	3 527,25	544,30	1 014,36	577,79	4 407,37	240,35	294,07	6 243,3	2001
62,85	330,74	3 543,99	554,85	1 027,51	598,37	4 451,80	242,04	298,09	6 437,9	2002

5) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 6) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 7) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Quellen: EU, OECD

Tabelle 5*

Konsumausgaben des Staates in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutschland[3)]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich
	Euro[6)]									
	In jeweiligen Preisen									
1980	20,29	152,86	6,05	94,47	...	...	33,50	...	40,72	13,80
1981	22,42	164,10	7,06	110,71	...	...	43,32	...	42,98	15,05
1982	23,91	168,35	8,02	130,52	...	...	51,32	...	45,28	16,53
1983	24,97	173,47	9,15	145,92	...	...	61,03	...	46,46	17,62
1984	26,89	179,81	10,25	161,43	...	...	69,14	...	46,27	18,55
1985	27,97	187,28	11,67	172,52	...	...	78,37	1,09	48,47	19,76
1986	29,09	195,71	12,69	183,05	...	...	85,31	1,17	49,77	21,07
1987	30,04	203,68	13,97	190,61	...	...	97,18	1,29	52,34	21,84
1988	30,18	211,95	15,24	202,15	...	...	110,34	1,37	53,07	22,59
1989	31,66	216,20	16,77	213,09	4,85	...	119,55	1,52	54,50	23,79
1990	33,18	230,62	19,06	224,67	5,88	5,97	137,86	1,68	57,13	25,32
1991	35,87	288,36	20,89	236,52	6,85	6,55	150,89	1,80	60,79	27,50
1992	37,84	318,88	20,86	250,83	7,66	7,11	157,18	1,98	64,82	29,74
1993	39,59	328,77	20,13	269,57	8,98	7,59	160,99	2,17	67,45	32,03
1994	41,35	342,20	20,60	275,99	9,81	8,09	163,35	2,26	69,58	33,90
1995	43,23	356,79	21,75	282,16	12,25	8,66	164,82	2,44	72,62	35,22
1996	44,85	365,75	22,92	293,19	12,76	9,15	177,57	2,63	72,86	36,13
1997	46,00	364,47	23,83	302,89	14,71	10,15	186,43	2,78	76,42	35,91
1998	47,48	369,53	25,07	306,06	16,16	11,13	192,22	2,85	80,44	37,25
1999	49,96	378,17	25,93	315,73	17,37	12,53	199,55	3,15	85,53	39,00
2000	52,42	385,57	26,87	329,85	19,12	14,31	213,30	3,34	91,29	39,71
2001	55,09	394,10	28,39	342,78	20,02	17,03	229,66	3,72	100,27	40,10
2002	55,63	404,43	30,31	362,97	21,98	19,49	235,94	4,03	109,07	40,66
	In Preisen von 1995									
1980	36,21	229,74	16,13	192,16	...	...	125,67	...	49,85	26,00
1981	37,35	235,25	16,88	198,68	...	...	129,88	...	51,46	26,45
1982	37,09	233,94	17,31	208,05	...	...	133,65	...	52,73	27,32
1983	37,33	234,39	17,68	212,71	...	...	138,44	...	53,82	27,83
1984	37,41	239,27	18,21	218,61	...	...	140,90	...	53,91	28,02
1985	38,50	243,68	19,01	223,34	...	...	145,18	1,45	56,60	28,39
1986	39,00	249,49	19,59	228,74	...	...	148,94	1,54	59,00	28,90
1987	40,04	254,05	20,44	233,81	...	...	156,14	1,69	61,85	28,93
1988	39,77	260,12	20,85	241,38	...	...	162,37	1,77	62,95	29,26
1989	40,24	257,27	21,33	245,24	11,89	...	162,67	1,91	64,15	29,77
1990	40,08	265,16	22,23	251,49	11,96	7,56	166,67	2,04	65,59	30,45
1991	41,54	326,43	22,65	258,27	11,78	7,77	169,46	2,12	67,48	31,43
1992	42,17	342,80	22,09	268,10	11,42	8,00	170,40	2,19	69,42	32,54
1993	42,10	343,17	21,16	280,51	11,72	8,00	170,01	2,30	70,51	33,75
1994	42,68	351,44	21,32	282,48	11,59	8,33	168,53	2,33	71,55	34,77
1995	43,23	356,79	21,75	282,16	12,25	8,66	164,82	2,44	72,62	35,22
1996	44,30	363,27	22,32	288,55	12,36	8,96	166,48	2,57	72,33	35,63
1997	44,38	364,51	22,97	294,69	12,73	9,48	166,85	2,65	74,62	35,11
1998	44,83	371,33	23,44	294,33	12,95	10,04	167,19	2,69	77,30	36,08
1999	46,46	374,34	23,77	300,30	13,22	10,85	169,40	2,88	79,23	37,18
2000	47,70	378,02	23,78	308,73	13,51	11,76	172,17	3,02	80,82	37,15
2001	48,98	381,95	24,30	317,84	13,37	13,10	178,28	3,23	84,25	36,63
2002	49,04	388,35	25,29	330,96	14,06	14,50	181,38	3,37	87,43	36,66

1) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 2) Für Japan 1 000 Mrd Yen. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. - 4) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12).

Tabelle 5*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Landeswährung[2)]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[4)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten[5)]	Jahr
Euro[6)]		ECU/Euro[7)]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[7)]	CHF	JPY	USD	
In jeweiligen Preisen										
...	13,30	...	105,28	162,93	49,70	...	23,52	32,48	569,7	1980
...	15,95	...	119,82	179,98	56,19	...	25,59	35,36	631,4	1981
...	18,57	...	138,32	195,96	61,18	...	27,72	37,83	684,4	1982
...	21,77	...	148,57	214,61	66,40	...	29,56	40,23	735,9	1983
...	24,18	...	154,95	232,55	70,36	...	30,83	42,57	800,8	1984
...	27,35	...	164,24	250,27	74,25	...	32,91	44,76	878,3	1985
...	30,91	...	168,90	269,68	79,74	...	34,58	47,38	942,3	1986
...	35,71	...	185,99	283,55	85,51	...	35,48	49,46	997,9	1987
5,36	39,37	...	196,63	302,37	92,14	...	38,18	51,84	1 036,9	1988
6,63	45,55	...	204,57	338,00	99,83	...	41,76	54,98	1 100,2	1989
8,22	52,07	...	210,93	388,21	110,25	...	46,44	58,87	1 181,4	1990
10,49	59,46	928,56	220,53	411,18	121,40	1 194,98	50,86	62,60	1 235,5	1991
11,84	67,38	996,79	229,16	419,67	129,20	1 267,56	53,36	66,16	1 270,5	1992
12,88	71,83	1 029,45	240,92	455,00	131,53	1 291,09	53,47	69,18	1 293,0	1993
14,00	73,96	1 057,33	250,30	467,87	136,26	1 328,79	54,85	71,39	1 327,9	1994
15,03	79,09	1 093,80	260,30	483,12	141,03	1 365,03	55,02	74,73	1 372,0	1995
16,33	83,32	1 142,56	274,56	506,33	146,19	1 433,20	56,64	77,56	1 421,9	1996
17,70	86,64	1 150,47	284,53	515,50	148,18	1 478,32	55,84	79,16	1 487,9	1997
19,12	92,15	1 176,26	300,45	542,91	153,96	1 521,48	56,81	80,79	1 538,5	1998
21,25	98,59	1 229,37	312,13	571,39	166,34	1 606,91	57,30	82,89	1 641,0	1999
23,70	107,22	1 287,58	323,81	589,62	177,79	1 711,90	59,69	86,00	1 751,0	2000
25,57	114,65	1 371,38	342,92	617,54	191,20	1 791,57	61,73	88,10	1 858,0	2001
27,45	123,76	1 435,72	358,68	655,62	209,00	1 887,91	63,53	89,40	1 972,9	2002
In Preisen von 1995										
...	41,80	...	215,45	374,32	122,71	...	37,53	44,53	995,9	1980
...	43,50	...	219,73	383,27	122,96	...	38,47	46,89	1 004,8	1981
...	45,58	...	225,74	386,07	123,75	...	38,91	49,15	1 020,4	1982
...	47,06	...	225,90	388,26	126,08	...	40,38	51,46	1 054,6	1983
...	47,93	...	225,53	396,40	127,69	...	41,05	53,25	1 091,0	1984
...	50,01	...	230,35	403,23	127,32	...	42,46	53,90	1 161,4	1985
...	52,33	...	232,33	410,29	129,28	...	43,88	56,39	1 224,5	1986
...	57,13	...	237,27	415,33	129,23	...	44,64	58,34	1 260,9	1987
11,88	59,21	...	236,81	419,74	129,47	...	46,64	60,47	1 275,5	1988
12,64	64,14	...	234,85	432,24	130,73	...	49,14	62,07	1 310,6	1989
13,17	68,17	...	234,38	442,90	133,62	...	51,81	63,69	1 353,4	1990
14,44	72,28	1 023,39	235,80	457,90	137,65	1 283,96	53,64	65,86	1 369,1	1991
14,30	74,81	1 057,20	237,71	458,67	138,66	1 318,94	54,04	67,60	1 375,5	1992
14,27	76,80	1 073,19	247,56	488,85	137,67	1 338,65	53,96	69,79	1 364,6	1993
14,89	77,21	1 086,80	254,87	485,18	139,11	1 354,45	55,06	71,68	1 365,9	1994
15,03	79,09	1 093,80	260,30	483,12	141,03	1 365,03	55,02	74,73	1 372,0	1995
15,55	80,09	1 112,32	269,09	486,44	142,04	1 386,45	56,14	76,87	1 387,1	1996
15,89	82,39	1 126,02	271,34	481,90	141,64	1 399,90	56,14	77,61	1 419,8	1997
16,54	85,41	1 142,19	279,78	498,16	143,53	1 421,50	56,86	79,25	1 447,0	1998
17,46	88,95	1 164,11	285,30	506,76	148,08	1 450,89	57,57	82,70	1 502,9	1999
18,16	93,45	1 188,22	288,30	501,35	150,93	1 478,59	58,77	86,62	1 543,8	2000
18,78	96,85	1 232,65	294,21	505,90	153,54	1 512,27	60,15	88,82	1 600,3	2001
19,31	101,09	1 266,93	300,24	516,67	157,20	1 552,94	61,28	90,86	1 670,9	2002

5) Die Konsumausgaben des Staates beinhalten die staatlichen Bruttoinvestitionen. - 6) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 7) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Quellen: EU, OECD

Tabelle 6*

Bruttoanlageinvestitionen in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutschland[3)]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich
	Euro[6)]									
	In jeweiligen Preisen									
1980	20,52	177,97	8,84	104,65	...	...	49,97	...	36,04	18,97
1981	18,69	177,99	9,93	114,11	...	...	60,05	...	34,89	20,10
1982	19,04	174,93	11,20	127,01	...	...	66,83	...	34,80	19,49
1983	18,61	184,47	12,60	132,52	...	...	73,88	...	36,24	20,13
1984	19,72	189,69	13,29	138,59	...	...	83,71	...	38,64	20,66
1985	21,49	193,86	14,56	147,65	...	...	91,60	0,94	41,73	22,43
1986	22,31	203,12	15,26	159,55	...	...	97,34	1,31	44,37	23,33
1987	23,76	210,04	16,99	173,21	...	...	106,24	1,58	45,58	24,77
1988	28,04	223,99	20,25	195,31	...	...	120,12	1,76	48,70	26,85
1989	32,95	246,51	24,74	215,47	7,30	...	131,92	1,97	52,19	28,94
1990	36,68	277,50	25,27	227,75	9,03	6,79	146,33	2,15	54,69	31,60
1991	35,89	356,87	20,54	230,38	10,89	6,45	156,55	2,57	56,13	34,73
1992	37,19	387,85	16,48	227,44	11,89	6,75	160,44	2,30	57,61	35,99
1993	36,95	380,99	13,88	213,52	12,74	6,70	148,85	2,81	56,60	36,47
1994	37,99	401,45	13,92	218,10	13,29	7,69	153,70	2,85	58,29	38,92
1995	40,19	404,24	16,03	222,10	14,87	9,21	169,32	2,85	61,35	40,13
1996	41,16	399,10	17,15	223,97	17,10	11,11	180,16	2,98	66,38	41,51
1997	44,34	401,14	19,96	224,59	19,25	13,97	187,39	3,45	71,68	42,97
1998	46,44	412,65	22,40	240,63	22,35	17,34	198,29	3,85	76,23	44,97
1999	49,31	426,39	23,49	260,41	25,53	21,41	210,62	4,46	84,19	46,31
2000	52,63	439,99	25,75	284,92	28,72	24,91	230,93	4,43	88,96	49,66
2001	53,09	420,65	27,83	295,59	31,29	26,96	241,29	5,03	93,00	49,28
2002	51,56	391,96	26,44	294,74	33,78	28,63	247,76	5,05	92,16	48,29
	In Preisen von 1995									
1980	32,80	271,84	18,52	174,06	...	...	149,07	...	47,66	29,29
1981	27,70	258,63	18,81	173,10	...	...	147,26	...	43,35	29,17
1982	26,60	245,70	19,78	173,16	...	...	142,10	...	41,78	26,85
1983	25,18	252,93	20,37	169,27	...	...	140,50	...	42,95	27,03
1984	25,77	252,57	19,97	167,89	...	...	145,32	...	45,24	26,92
1985	26,92	252,11	20,51	173,08	...	...	145,90	1,23	48,29	28,59
1986	27,75	259,48	20,67	183,41	...	...	149,28	1,68	51,41	28,97
1987	29,12	264,21	21,61	194,47	...	...	155,54	1,98	51,98	30,06
1988	33,79	276,42	24,13	212,93	...	...	166,01	2,21	54,72	32,28
1989	37,76	295,06	27,16	228,46	14,26	...	173,00	2,36	57,56	33,59
1990	41,00	317,92	25,91	236,08	14,98	8,09	179,97	2,44	59,03	35,66
1991	39,30	391,93	21,10	232,58	15,69	7,52	181,77	2,83	59,23	38,01
1992	39,72	409,46	17,65	228,97	15,19	7,52	179,19	2,40	59,63	38,23
1993	38,72	391,24	14,97	214,41	14,66	7,14	159,66	2,89	57,69	37,89
1994	38,87	406,88	14,42	217,67	14,26	7,99	159,77	2,90	58,91	39,63
1995	40,19	404,24	16,03	222,10	14,87	9,21	169,32	2,85	61,35	40,13
1996	40,55	400,85	17,11	222,06	16,11	10,75	175,45	2,96	65,22	41,01
1997	43,43	403,09	19,47	221,94	17,22	12,79	179,11	3,34	69,54	41,82
1998	44,84	415,21	21,11	237,41	19,04	14,69	186,23	3,73	72,48	43,46
1999	46,81	432,44	21,63	257,02	21,14	16,75	195,62	4,27	78,12	44,39
2000	48,88	444,12	22,51	276,85	22,82	17,94	209,61	4,12	79,20	47,17
2001	49,02	425,29	23,48	283,20	24,31	17,97	215,15	4,54	79,11	46,09
2002	47,81	396,94	22,54	278,78	25,70	18,25	216,26	4,48	75,55	44,80

1) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 2) Für Japan 1000 Mrd Yen. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. - 4) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12).

Tabelle 6*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1]

Landeswährung[2]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[4]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten[5]	Jahr
Euro[6]		ECU/Euro[7]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[7]	CHF	JPY	USD	
In jeweiligen Preisen										
...	21,79	...	77,47	113,56	43,24	...	44,41	77,57	484,2	1980
...	24,32	...	70,82	116,89	43,33	...	48,38	80,81	541,0	1981
...	27,69	...	84,22	127,28	47,39	...	48,73	81,79	531,0	1982
...	30,66	...	94,93	144,09	51,49	...	51,38	81,16	570,0	1983
...	31,71	...	110,46	163,14	58,59	...	54,49	85,77	670,1	1984
...	36,18	...	131,42	184,37	64,40	...	57,95	91,01	714,5	1985
...	42,53	...	154,41	194,23	68,55	...	61,97	94,76	740,7	1986
...	50,34	...	158,42	219,29	79,00	...	65,15	102,47	754,3	1987
10,06	60,62	...	153,18	250,19	96,24	...	72,97	115,30	802,7	1988
11,50	71,82	...	161,68	302,60	111,32	...	80,45	127,81	845,2	1989
13,33	80,78	...	164,30	324,75	114,30	...	85,85	142,20	847,2	1990
14,56	86,06	1 036,98	163,75	308,98	105,18	1 265,52	84,97	149,03	800,4	1991
15,60	85,32	1 065,84	158,98	267,28	100,58	1 274,44	78,63	146,78	851,6	1992
15,39	81,15	1 012,12	154,31	241,85	101,03	1 204,64	75,42	142,01	934,0	1993
16,68	85,70	1 049,04	166,99	255,00	108,31	1 254,33	78,72	138,66	1 034,6	1994
18,46	96,25	1 093,18	187,86	282,85	117,45	1 307,56	77,64	138,12	1 110,7	1995
20,12	100,39	1 122,35	196,82	293,47	126,29	1 357,82	73,88	144,98	1 212,7	1996
23,77	108,08	1 139,33	218,81	296,63	133,78	1 417,29	72,89	146,13	1 327,7	1997
27,12	120,72	1 203,53	238,29	324,50	150,54	1 517,27	76,02	138,21	1 465,6	1998
29,46	136,34	1 292,39	238,79	358,33	154,65	1 626,65	78,06	133,46	1 577,2	1999
32,42	154,54	1 389,14	263,99	389,32	161,21	1 764,23	84,07	134,62	1 691,8	2000
33,47	165,98	1 443,46	266,53	403,92	166,69	1 790,92	82,68	130,04	1 646,3	2001
32,27	175,36	1 427,98	266,97	399,74	169,97	1 777,84	78,74	120,30	1 589,3	2002
In Preisen von 1995										
...	59,06	...	142,55	228,30	78,40	...	57,22	85,72	.	1980
...	58,09	...	114,63	215,03	71,45	...	58,26	87,70	.	1981
...	58,67	...	122,60	216,28	75,67	...	55,96	87,60	.	1982
...	57,95	...	124,76	221,93	79,49	...	58,15	86,87	.	1983
...	55,18	...	138,31	238,47	86,76	...	60,88	90,52	.	1984
...	58,88	...	158,14	255,27	90,34	...	62,60	95,18	.	1985
...	65,03	...	184,11	257,96	92,09	...	66,00	99,92	.	1986
...	72,97	...	182,62	278,56	100,62	...	68,63	108,94	857,2	1987
14,82	82,86	...	176,74	296,29	115,56	...	74,17	122,17	888,3	1988
15,36	92,81	...	175,60	332,10	122,48	...	78,11	132,72	912,4	1989
16,53	98,80	...	171,69	332,62	119,34	...	81,11	143,46	895,8	1990
17,08	100,44	1 103,30	165,83	304,16	109,51	1 308,30	78,79	146,73	833,6	1991
17,85	96,29	1 109,23	162,34	268,93	108,55	1 308,27	73,59	143,25	887,7	1992
16,86	87,71	1 041,98	156,23	241,35	108,89	1 237,03	71,61	139,25	959,7	1993
17,32	89,33	1 067,30	168,28	257,32	113,96	1 271,38	76,29	137,13	1 047,3	1994
18,46	96,25	1 093,18	187,86	282,85	117,45	1 307,56	77,64	138,12	1 110,7	1995
19,51	98,25	1 106,37	195,15	295,50	124,13	1 332,56	75,82	147,04	1 214,3	1996
22,22	103,12	1 132,87	216,51	294,72	132,56	1 373,30	76,95	148,39	1 330,4	1997
24,76	113,44	1 190,91	238,22	317,60	149,41	1 459,14	80,42	142,59	1 482,0	1998
26,34	123,47	1 261,08	241,67	343,51	151,78	1 537,77	82,61	141,35	1 597,4	1999
27,52	130,46	1 322,35	262,36	366,09	157,27	1 612,81	87,41	145,16	1 694,2	2000
27,54	134,72	1 346,24	267,80	369,05	162,95	1 618,94	84,51	143,83	1 629,6	2001
26,13	136,12	1 307,61	268,52	359,80	165,85	1 582,91	81,05	136,87	1 579,4	2002

5) Ohne Investitionen des Staates. - 6) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 7) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Tabelle 7*

Exporte von Waren und Dienstleistungen in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutsch-land[3)]	Finnland	Frankreich	Griechen-land	Irland	Italien	Luxemburg	Nieder-lande	Österreich
	Euro[5)]									
	In jeweiligen Preisen									
1980	50,84	207,16	10,37	89,56	1,44	...	42,86	...	82,90	26,89
1981	57,50	234,57	11,91	105,31	1,91	...	54,79	...	95,84	29,60
1982	66,88	253,26	12,36	117,61	1,93	...	63,09	...	98,95	31,14
1983	73,64	257,13	13,71	134,09	2,21	...	70,80	...	102,00	32,53
1984	84,86	288,63	15,76	156,57	2,80	...	83,66	...	115,51	36,16
1985	87,51	318,34	16,30	166,92	3,28	...	94,40	6,68	123,15	40,13
1986	84,01	310,41	15,93	159,08	4,30	...	92,34	6,72	106,50	38,36
1987	85,24	309,25	16,67	163,02	4,96	...	97,45	6,80	104,70	38,58
1988	96,98	331,98	18,04	181,30	5,44	...	105,85	7,70	113,36	43,29
1989	112,52	375,29	19,62	207,73	6,31	...	121,61	9,04	126,74	48,59
1990	115,64	423,94	19,99	214,45	7,06	20,69	134,68	9,56	132,70	52,85
1991	118,43	395,18	18,45	225,70	8,38	21,81	137,93	10,56	140,27	56,02
1992	121,43	395,81	21,56	233,88	10,15	24,35	149,34	11,04	139,90	57,09
1993	119,32	376,66	26,70	228,42	10,79	28,54	179,67	12,22	143,53	56,44
1994	130,94	409,22	30,71	245,59	12,58	32,92	203,70	13,58	158,10	60,39
1995	139,62	441,04	34,97	265,97	14,09	40,22	249,54	14,41	173,63	63,41
1996	146,16	463,99	36,81	279,76	15,39	45,02	253,65	15,48	182,45	67,46
1997	162,24	522,53	41,52	319,09	19,15	53,48	270,67	18,48	203,85	76,37
1998	169,82	560,19	44,87	341,01	20,99	66,55	282,74	21,65	215,88	82,68
1999	178,45	586,37	45,35	351,57	25,26	78,50	283,03	25,51	225,38	89,63
2000	212,00	686,08	55,95	405,44	31,14	100,15	329,97	32,16	271,43	103,91
2001	217,80	731,47	54,07	412,15	31,23	112,94	345,96	33,73	280,27	111,64
2002	218,02	757,64	54,03	411,60	29,51	121,16	339,09	32,72	278,43	115,17
	In Preisen von 1995									
1980	73,48	265,69	18,58	134,85	9,94	...	112,38	...	83,90	35,39
1981	75,99	284,77	19,68	139,90	10,77	...	118,53	...	85,09	36,75
1982	78,11	295,17	19,25	139,00	9,00	...	117,52	...	84,72	36,94
1983	80,16	293,77	20,02	145,07	8,47	...	121,87	...	87,42	38,02
1984	85,38	319,54	21,21	155,39	9,40	...	131,31	...	94,19	40,66
1985	85,67	343,00	21,30	159,49	9,57	...	136,37	7,75	99,03	43,80
1986	88,04	338,68	21,60	158,81	11,19	...	137,49	7,98	101,71	41,68
1987	92,44	340,97	22,22	164,16	11,85	...	143,67	8,25	105,26	42,64
1988	101,39	359,78	22,91	178,39	11,60	...	150,96	9,16	113,79	46,82
1989	109,71	396,76	23,59	196,26	11,82	...	162,73	10,32	122,35	51,37
1990	114,75	449,29	23,94	205,60	11,41	22,05	174,95	10,89	129,18	55,39
1991	118,29	413,62	22,16	217,72	11,88	23,31	172,49	11,89	136,38	58,28
1992	122,64	410,27	24,40	229,52	13,08	26,55	185,16	12,22	138,83	59,15
1993	122,10	387,73	28,37	229,42	12,74	29,13	201,87	12,80	145,56	58,29
1994	132,31	417,27	32,23	247,02	13,68	33,53	221,63	13,78	159,60	61,55
1995	139,62	441,04	34,97	265,97	14,09	40,22	249,54	14,41	173,63	63,41
1996	143,75	463,48	36,95	275,22	14,58	45,15	251,10	15,24	181,56	66,74
1997	152,28	515,59	41,99	307,72	17,50	53,02	267,15	17,49	197,59	74,98
1998	161,42	551,49	45,84	333,30	18,42	64,17	276,32	19,97	212,18	81,03
1999	169,59	581,84	48,80	347,61	21,76	73,93	276,58	22,92	223,04	87,95
2000	183,82	661,47	58,20	391,29	24,83	89,17	309,04	26,77	248,27	99,72
2001	186,13	698,78	57,71	397,70	24,57	96,56	312,45	27,47	252,43	107,24
2002	188,03	722,63	60,55	403,71	22,68	102,54	309,41	27,37	252,72	111,19

1) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 2) Für Japan 1 000 Mrd Yen. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

Tabelle 7*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Landeswährung[2)]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[4)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Euro[5)]		ECU/Euro[6)]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[6)]	CHF	JPY	USD	
				In jeweiligen Preisen						
...	14,11	...	124,25	159,62	62,61	...	58,59	32,82	278,9	1980
...	18,04	...	151,94	178,01	67,43	...	64,96	37,85	302,8	1981
...	21,63	...	172,20	210,91	72,71	...	65,85	39,19	282,6	1982
...	27,67	...	190,11	260,48	79,89	...	68,13	39,13	277,0	1983
...	34,87	...	211,87	298,07	91,66	...	75,57	44,90	303,1	1984
...	37,95	...	230,57	313,94	102,07	...	84,25	46,18	303,0	1985
...	37,89	...	218,88	319,98	97,68	...	84,89	38,06	320,3	1986
...	41,27	...	225,23	342,51	106,56	...	86,04	36,18	365,6	1987
11,46	44,85	...	248,44	370,12	107,55	...	92,39	37,43	446,9	1988
14,38	48,23	...	276,65	406,78	121,61	...	102,90	42,27	509,0	1989
16,74	50,88	...	295,70	421,54	133,89	...	107,67	45,86	557,2	1990
17,50	55,92	1 210,17	319,09	420,11	135,94	1 513,29	110,79	46,67	601,6	1991
18,17	61,86	1 253,47	324,25	417,35	144,09	1 559,74	116,17	47,29	636,8	1992
18,44	70,01	1 278,31	318,58	492,99	163,64	1 597,80	118,67	44,11	658,0	1993
21,27	85,40	1 409,60	342,63	582,93	180,51	1 766,17	121,39	44,27	725,1	1994
24,43	98,96	1 565,49	357,45	695,38	203,51	1 950,18	123,28	45,23	818,6	1995
25,73	110,91	1 654,89	379,41	688,32	223,97	2 079,67	127,05	49,56	874,2	1996
28,29	132,17	1 826,96	406,89	781,87	233,03	2 329,39	141,84	56,07	966,4	1997
31,14	143,85	1 948,89	413,41	838,23	230,33	2 460,17	148,09	55,05	964,9	1998
32,09	155,55	2 051,42	459,63	885,30	238,79	2 602,68	157,69	51,14	989,3	1999
36,45	183,67	2 417,20	567,30	1 006,76	267,01	3 082,13	178,21	55,26	1 101,1	2000
38,10	195,48	2 564,83	597,42	1 027,44	271,71	3 192,93	180,63	52,57	1 034,1	2001
39,00	197,66	2 594,02	613,26	1 012,45	272,73	3 220,78	176,59	55,83	1 014,9	2002
				In Preisen von 1995						
...	36,56	...	192,25	331,54	111,02	...	81,75	23,24	339,1	1980
...	40,70	...	207,86	339,47	110,19	...	85,59	26,12	343,0	1981
...	42,96	...	212,99	362,18	111,12	...	82,60	26,33	318,6	1982
...	47,09	...	223,09	398,42	113,07	...	83,50	27,61	310,8	1983
...	52,76	...	231,86	426,80	120,54	...	88,71	31,70	336,9	1984
...	53,11	...	243,40	432,09	127,71	...	96,65	33,46	346,0	1985
...	53,23	...	244,26	446,94	133,16	...	96,89	31,62	371,5	1986
...	56,04	...	254,72	466,35	141,24	...	98,87	31,44	413,3	1987
16,69	58,18	...	283,25	479,59	142,17	...	104,48	33,29	479,6	1988
18,73	59,01	...	295,23	494,91	148,63	...	110,04	36,31	536,2	1989
20,50	61,78	...	313,44	503,63	156,73	...	112,87	38,84	583,1	1990
20,74	66,88	1 282,72	332,59	494,00	156,62	1 583,39	112,10	40,44	621,1	1991
21,41	71,89	1 322,24	329,57	504,67	163,39	1 633,14	115,61	42,03	659,4	1992
20,71	77,53	1 331,66	324,77	546,50	170,55	1 654,64	116,77	41,99	681,4	1993
22,45	90,45	1 451,26	347,36	623,43	186,26	1 805,59	119,93	43,45	742,2	1994
24,43	98,96	1 565,49	357,45	695,38	203,51	1 950,18	123,28	45,23	818,6	1995
26,16	109,23	1 635,68	372,90	721,15	221,05	2 046,95	126,25	48,19	885,4	1996
28,03	125,99	1 805,93	388,33	820,80	239,65	2 255,71	136,84	53,61	994,1	1997
30,59	136,28	1 939,14	404,87	891,51	246,26	2 407,76	144,21	52,37	1 015,3	1998
31,47	146,84	2 039,88	454,49	957,16	256,79	2 538,78	151,62	53,15	1 049,6	1999
34,01	161,52	2 296,20	513,62	1 065,33	281,02	2 847,44	166,88	59,72	1 151,8	2000
34,65	167,32	2 400,91	529,18	1 057,32	288,09	2 934,02	166,80	56,06	1 089,9	2001
35,40	167,31	2 442,73	559,71	1 061,58	285,41	2 977,24	166,16	60,68	1 072,4	2002

4) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 5) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 6) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Quellen: EU, OECD

noch Tabelle 7*

Importe von Waren und Dienstleistungen in der

Mrd

Jahr	Belgien	Deutsch-land[3]	Finnland	Frankreich	Griechen-land	Irland	Italien	Luxemburg	Nieder-lande	Österreich
	Euro[5]									
	In jeweiligen Preisen									
1980	53,81	211,98	10,82	100,28	1,70	...	48,66	...	84,62	28,49
1981	59,85	229,82	11,55	117,41	2,07	...	59,97	...	91,10	30,85
1982	68,99	234,13	12,29	135,67	2,49	...	66,99	...	92,60	30,08
1983	73,31	242,01	13,72	142,71	2,98	...	69,32	...	96,23	31,69
1984	84,24	267,25	14,50	162,72	3,61	...	85,35	...	107,11	36,12
1985	86,23	284,53	15,92	173,49	4,44	...	96,52	6,45	115,39	39,90
1986	80,89	259,78	15,23	161,11	5,46	...	86,13	6,45	100,21	37,27
1987	82,63	258,90	16,60	171,13	5,96	...	95,03	6,84	100,81	38,28
1988	93,26	278,55	18,59	188,85	6,98	...	105,46	7,62	107,13	42,81
1989	108,85	318,38	21,33	216,35	8,85	...	122,76	8,63	120,72	47,75
1990	112,57	349,49	21,44	224,25	10,90	19,01	134,40	9,21	123,67	51,36
1991	114,99	398,72	19,19	230,54	12,96	19,94	138,17	10,29	130,17	55,04
1992	116,40	399,78	20,77	227,60	14,70	21,30	150,00	10,25	130,62	55,92
1993	112,73	373,79	22,76	211,86	15,88	23,95	153,48	11,13	128,31	55,75
1994	123,08	403,69	25,60	230,37	17,03	28,32	173,94	12,12	140,53	61,03
1995	130,94	429,42	27,48	249,76	19,93	34,20	211,98	12,80	155,67	64,79
1996	137,73	444,92	29,36	259,63	22,40	38,27	205,19	13,90	164,36	69,45
1997	152,68	496,86	32,92	281,68	26,29	45,00	229,12	16,39	184,06	79,19
1998	160,21	531,35	34,62	306,38	29,82	57,86	246,21	19,13	196,70	83,82
1999	168,24	570,35	35,11	320,84	34,88	66,51	260,29	22,43	209,14	91,33
2000	204,40	678,56	43,91	387,82	41,53	86,77	318,55	27,73	250,42	105,18
2001	209,65	690,23	42,78	388,71	40,79	95,70	328,19	29,90	257,77	111,03
2002	208,55	666,97	42,07	380,23	39,11	97,01	325,18	28,83	255,71	110,42
	In Preisen von 1995									
1980	74,05	238,91	17,12	142,56	10,31	...	106,52	...	85,55	37,69
1981	72,50	232,63	16,49	139,86	10,97	...	104,86	...	80,37	37,79
1982	73,52	231,63	16,85	142,71	10,69	...	105,33	...	80,40	35,79
1983	72,64	237,45	17,59	137,85	10,96	...	102,84	...	83,55	37,05
1984	77,24	248,69	17,84	142,69	10,73	...	115,62	...	87,98	40,39
1985	77,53	258,09	18,98	148,68	11,20	...	121,70	7,48	93,67	42,98
1986	81,13	266,12	19,52	158,35	12,76	...	126,60	7,61	97,65	40,39
1987	86,62	278,69	21,35	170,59	13,03	...	142,08	8,17	101,28	42,32
1988	95,58	294,47	23,62	185,67	13,99	...	150,45	9,02	107,78	46,25
1989	104,67	319,61	25,77	200,58	15,45	...	163,83	9,85	116,12	49,96
1990	109,85	353,94	25,63	211,69	16,75	21,36	182,62	10,34	120,51	53,42
1991	112,86	395,09	22,32	218,16	17,72	21,87	186,79	11,28	126,47	56,54
1992	117,56	401,06	22,43	222,07	17,91	23,66	200,59	10,93	128,35	57,31
1993	117,09	378,87	22,77	213,76	18,03	25,44	178,78	11,50	128,75	56,69
1994	125,51	406,83	25,59	231,34	18,30	29,38	193,31	12,28	140,86	61,33
1995	130,94	429,42	27,48	249,76	19,93	34,20	211,98	12,80	155,67	64,79
1996	134,39	442,70	29,10	253,76	21,33	38,47	211,26	13,77	162,47	68,00
1997	141,18	479,40	32,35	271,18	24,35	44,92	232,62	15,68	177,97	76,18
1998	151,52	523,05	34,92	302,65	26,60	56,36	253,28	18,08	193,16	80,52
1999	157,94	567,22	36,15	321,32	30,60	63,16	267,35	20,71	204,34	87,79
2000	171,30	626,66	42,26	368,22	33,32	76,64	291,12	23,77	225,85	97,96
2001	173,12	631,99	42,35	372,98	32,20	81,60	293,95	24,90	231,32	103,71
2002	175,12	621,50	42,88	375,23	30,68	83,49	298,44	24,50	230,88	104,96

1) Weitere Einzelheiten zu den Länderdaten siehe „Allgemeine Bemerkungen und Hinweise“ zum statistischen Anhang. - 2) Für Japan 1 000 Mrd Yen. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

noch Tabelle 7*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1]

Landeswährung[2]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[4]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Euro[5]		ECU/Euro[6]	DKK	SEK	GBP	ECU/Euro[6]	CHF	JPY	USD	
				In jeweiligen Preisen						
...	16,35	...	128,62	168,34	57,45	...	63,55	35,04	293,8	1980
...	20,29	...	149,02	177,49	60,24	...	67,49	35,93	317,8	1981
...	23,88	...	170,49	212,47	67,63	...	65,60	37,34	303,2	1982
...	28,79	...	180,24	243,72	77,43	...	67,94	34,26	328,6	1983
...	31,77	...	205,36	266,67	92,58	...	75,96	36,87	405,1	1984
...	34,89	...	229,00	297,86	98,72	...	83,54	35,14	417,2	1985
...	34,25	...	222,76	287,93	100,89	...	81,74	24,78	452,2	1986
...	41,52	...	212,48	321,62	111,45	...	83,48	25,62	507,9	1987
14,36	48,25	...	226,95	349,89	124,66	...	91,57	29,19	553,2	1988
16,82	57,89	...	252,24	398,45	142,69	...	104,03	36,04	589,7	1989
20,05	61,70	...	253,84	414,13	148,26	...	106,65	41,69	628,6	1990
21,71	67,09	1 222,44	268,68	394,83	142,06	1 531,45	105,78	39,12	622,3	1991
23,03	72,52	1 251,35	265,58	390,88	151,66	1 563,13	104,60	36,89	664,6	1992
23,26	72,95	1 208,14	257,31	435,42	170,13	1 528,02	101,99	33,34	718,5	1993
26,40	86,02	1 328,35	291,00	508,33	185,26	1 681,31	105,69	34,39	812,1	1994
29,45	99,78	1 467,09	316,15	576,06	207,05	1 844,21	109,23	38,27	902,8	1995
31,41	108,51	1 529,29	327,18	568,70	227,42	1 944,98	111,73	47,02	963,1	1996
35,49	127,14	1 678,67	367,69	644,88	231,95	2 166,35	123,94	50,32	1 055,8	1997
40,05	143,50	1 809,09	390,10	714,29	238,84	2 325,02	129,08	45,61	1 116,7	1998
43,29	162,65	1 950,16	401,82	757,56	254,71	2 513,36	136,93	43,25	1 239,2	1999
49,42	197,30	2 350,05	490,74	883,13	286,56	3 032,67	157,06	47,94	1 466,6	2000
50,14	206,26	2 451,15	511,67	891,20	299,33	3 097,44	158,18	49,39	1 383,0	2001
48,71	207,88	2 410,67	532,28	870,63	304,02	3 060,80	148,67	49,42	1 438,5	2002
				In Preisen von 1995						
...	31,06	...	177,13	350,39	102,31	...	66,32	18,74	330,7	1980
...	29,94	...	176,86	331,78	99,49	...	65,92	18,81	339,5	1981
...	31,42	...	185,20	347,09	104,38	...	64,93	18,35	335,2	1982
...	31,04	...	187,01	351,36	111,22	...	67,80	17,79	377,5	1983
...	30,63	...	197,70	371,34	122,21	...	72,70	19,66	469,4	1984
...	32,94	...	216,85	400,86	125,29	...	76,37	19,16	499,7	1985
...	38,60	...	237,44	415,98	133,88	...	82,38	19,76	541,6	1986
...	48,17	...	230,13	447,64	144,43	...	87,27	22,00	574,5	1987
18,10	55,92	...	249,30	467,83	162,94	...	92,04	26,28	596,3	1988
19,17	65,82	...	259,44	503,80	175,08	...	96,47	30,42	619,9	1989
21,95	72,16	...	262,62	507,13	176,02	...	99,32	32,55	643,8	1990
23,54	79,62	1 272,89	270,48	482,25	168,13	1 584,27	97,97	32,19	640,5	1991
26,05	85,05	1 312,89	269,38	489,41	179,56	1 638,90	94,39	31,98	683,1	1992
25,20	80,60	1 258,09	262,23	478,84	185,47	1 589,25	93,90	31,53	745,2	1993
27,42	89,83	1 363,77	294,50	537,35	196,14	1 718,78	102,21	33,97	834,4	1994
29,45	99,78	1 467,09	316,14	576,06	207,05	1 844,21	109,23	38,27	902,8	1995
30,91	107,78	1 514,89	327,36	593,48	227,13	1 921,19	111,32	43,38	980,7	1996
34,00	122,05	1 651,39	360,11	667,92	249,29	2 100,28	118,10	43,91	1 114,8	1997
38,82	138,22	1 816,33	392,03	743,49	272,36	2 308,04	127,86	40,91	1 245,9	1998
42,10	155,59	1 951,73	413,59	779,67	293,84	2 480,68	137,35	42,14	1 381,6	1999
44,36	172,05	2 171,40	460,30	869,53	320,65	2 751,76	148,83	46,13	1 564,1	2000
44,77	178,93	2 247,70	469,04	839,04	334,96	2 805,77	148,43	46,16	1 519,3	2001
44,56	182,08	2 249,28	488,71	816,32	347,12	2 822,27	143,19	47,09	1 575,7	2002

4) Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12). - 5) Umgerechnet mit dem unwiderruflich festgelegten Euro-Umrechnungskurs. - 6) Bis 1998 in ECU, ab 1999 in Euro.

Quellen: EU, OECD

Tabelle 8*

Industrieproduktion und Verbraucherpreise in der

Jahr	Belgien	Deutschland[2)]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Österreich
					Industrieproduktion (1995 = 100)					
1970	66,8	74,0	43,3	64,4	46,5	.	59,2	68,1	59,4	47,5
1975	72,9	75,9	53,1	72,7	71,2	.	64,0	65,3	70,5	56,1
1980	83,4	85,7	67,6	85,5	92,6	33,8	83,5	71,0	79,2	70,2
1981	81,1	84,1	69,4	84,6	93,3	35,6	81,6	67,0	77,6	69,4
1982	81,1	81,4	70,0	83,9	94,2	35,3	79,1	68,5	74,7	69,1
1983	82,6	81,9	72,2	83,9	93,9	38,1	77,3	72,3	76,0	69,7
1984	84,7	84,4	75,6	85,4	96,0	41,9	79,8	80,7	79,9	73,1
1985	86,8	88,4	78,1	86,6	99,2	43,3	79,9	79,8	83,7	76,6
1986	87,5	90,1	79,3	87,1	98,9	44,3	83,2	81,3	83,8	77,5
1987	89,4	90,4	82,9	88,2	97,7	48,2	85,4	80,8	84,7	78,2
1988	94,6	93,7	86,5	92,2	102,6	53,3	91,2	87,8	84,8	81,7
1989	97,8	98,3	88,6	95,6	104,4	59,5	94,8	94,7	89,1	86,5
1990	99,3	103,4	87,1	98,7	101,9	62,3	93,2	97,1	91,3	92,3
1991	97,4	107,0	79,6	98,4	100,9	64,3	92,3	97,5	92,9	94,1
1992	97,0	104,4	80,2	97,5	99,8	70,2	91,4	96,7	92,6	93,0
1993	92,0	96,2	84,7	93,8	97,0	74,1	89,4	92,5	91,6	91,6
1994	93,9	99,2	94,2	97,7	98,2	83,0	94,6	98,0	96,0	95,3
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	100,5	100,7	102,9	100,9	101,2	108,1	98,3	100,1	102,4	101,0
1997	105,2	104,4	111,8	104,8	102,5	127,0	102,1	105,9	102,6	107,4
1998	108,8	108,8	122,1	110,2	109,8	152,1	103,4	105,8	104,9	116,2
1999	109,7	110,4	129,0	112,3	114,1	174,6	103,3	118,0	106,3	123,2
2000	115,6	117,2	144,3	116,3	114,7	201,5	107,5	123,0	110,6	134,1
2001	113,1	117,8	144,4	117,6	116,3	222,1	106,3	125,2	112,1	135,2
2002	114,8	116,5	146,9	116,4	116,8	239,5	104,8	126,4	109,8	135,4
					Verbraucherpreise (1995 = 100)					
1960	20,8	30,6	10,2	13,1	2,0	7,4	5,8	23,0	.	23,3
1965	23,6	35,0	13,1	15,7	2,1	9,1	7,4	25,6	26,9	28,2
1970	28,0	39,5	16,5	19,3	2,4	11,7	8,5	29,7	34,0	33,1
1975	41,8	53,2	28,5	29,5	4,3	21,8	14,6	42,0	51,3	47,1
1980	56,8	64,8	47,2	48,6	9,2	42,1	31,1	56,4	68,7	60,3
1981	61,2	68,9	52,5	55,0	11,5	50,7	36,7	61,0	73,3	64,4
1982	66,5	72,5	57,5	61,6	13,9	59,4	42,7	66,7	77,7	68,0
1983	71,6	74,9	62,3	67,4	16,7	65,6	49,0	72,5	79,8	70,2
1984	76,1	76,7	66,7	72,6	19,7	71,2	54,2	77,1	82,4	74,2
1985	79,8	78,3	70,2	76,8	23,5	75,1	59,2	80,3	84,3	76,6
1986	80,9	78,2	72,3	78,8	28,9	78,0	62,7	80,5	84,4	77,9
1987	82,1	78,4	75,2	81,4	33,7	80,4	65,7	80,5	83,8	79,0
1988	83,1	79,4	79,1	83,6	38,3	82,1	69,0	81,6	84,4	80,5
1989	85,7	81,6	84,3	86,5	43,5	85,5	73,3	84,4	85,3	82,6
1990	88,6	83,8	89,5	89,6	52,4	88,3	78,0	87,1	87,4	85,3
1991	91,5	87,2	93,3	92,5	62,6	91,1	82,9	89,9	90,2	88,1
1992	93,7	91,6	96,0	94,7	72,5	94,0	87,3	92,7	93,0	91,7
1993	96,3	95,7	98,1	96,6	82,9	95,3	91,3	96,0	95,4	95,0
1994	98,6	98,3	99,2	98,3	91,8	97,5	95,0	98,1	98,1	97,8
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
					Harmonisierter Verbraucherpreisindex (1996 = 100)					
1995	98,3	98,8	98,9	98,0	92,7	97,9	96,2	98,8	98,6	98,3
1996	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1997	101,5	101,5	101,2	101,3	105,4	101,2	101,9	101,4	101,9	101,2
1998	102,4	102,1	102,6	102,0	110,2	103,4	103,9	102,4	103,7	102,0
1999	103,6	102,8	103,9	102,5	112,6	106,0	105,7	103,4	105,8	102,5
2000	106,4	104,2	107,0	104,4	115,8	111,5	108,4	107,3	108,2	104,5
2001	109,0	106,2	109,8	106,3	120,1	116,0	110,9	109,9	113,8	106,9
2002	110,7	107,6	112,0	108,3	124,8	121,5	113,8	112,1	118,2	108,8

1) Ohne gesonderten Hinweis: Quelle OECD. - 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet. - 3) Eigene Berechnung. Für die Industrieproduktion: zusammengewogen mit dem Anteil des jeweiligen Landes am Bruttoinlandsprodukt der OECD-Länder insgesamt im Jahre 1995.

Tabelle 8*

Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Portugal	Spanien	Euro-Raum[3)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Industrieproduktion (1995 = 100)										
33,2	48,9	61,0	.	62,9	69,3	.	70	46,8	53,7	1970
44,2	70,4	67,7	56,0	71,1	70,8	.	68	50,6	58,2	1975
62,1	80,4	80,6	66,8	68,8	76,8	80,9	77	69,9	71,1	1980
63,5	79,8	79,4	66,8	67,6	74,4	79,5	77	70,6	72,0	1981
68,4	78,9	77,8	68,5	66,5	75,8	78,4	74	70,8	68,2	1982
70,9	80,9	78,1	70,9	69,1	78,6	79,1	74	73,1	70,0	1983
72,6	81,6	80,2	78,5	74,1	78,6	81,2	76	79,9	76,3	1984
71,7	83,1	84,5	81,3	76,3	83,0	83,6	80	82,8	77,1	1985
76,9	85,8	86,3	86,4	76,6	84,2	85,3	83	82,7	77,8	1986
80,3	89,7	87,5	82,1	78,6	87,7	87,0	84	85,6	81,5	1987
83,3	92,5	90,6	86,6	79,6	92,2	91,0	91	93,6	85,5	1988
88,9	97,3	94,9	87,0	82,5	94,1	94,7	92	99,0	86,2	1989
97,0	96,9	98,2	87,7	88,2	94,1	96,7	96	103,2	86,9	1990
97,0	96,3	98,7	87,8	83,7	91,0	96,8	97	105,1	85,4	1991
94,7	92,9	97,1	90,6	82,4	91,4	95,6	96	99,1	87,7	1992
89,7	88,5	92,5	87,2	82,3	93,4	92,2	94	95,6	90,6	1993
89,6	95,4	96,7	96,2	91,9	98,2	96,7	98	96,8	95,4	1994
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1995
105,3	98,7	100,4	101,4	100,9	101,2	100,6	100	102,3	104,4	1996
108,0	105,5	104,7	106,4	106,4	102,3	104,4	105	106,0	112,0	1997
114,1	111,3	109,2	109,5	110,7	103,3	108,3	108	99,4	118,3	1998
117,6	114,1	111,3	109,8	114,4	104,1	110,3	112	99,7	123,3	1999
115,3	119,2	117,2	115,7	122,2	105,9	115,4	122	105,3	129,1	2000
118,9	117,4	117,7	118,0	120,9	103,5	115,4	121	98,6	124,6	2001
118,6	117,6	117,1	119,1	120,1	99,9	114,3	115	95,2	123,7	2002
Verbraucherpreise (1995 = 100)										
1,6	4,3	.	11,2	10,8	8,4	11,0	27,2	18,8	19,4	1960
1,9	6,0	.	14,5	12,9	9,9	13,3	31,9	25,0	20,7	1965
2,5	7,7	.	20,0	16,0	12,4	16,0	37,7	32,3	25,5	1970
5,1	13,6	32,5	31,2	23,4	22,9	25,6	54,6	55,4	35,3	1975
14,5	31,9	48,6	51,1	38,6	44,8	43,7	61,3	76,3	54,1	1980
17,4	36,6	53,5	57,1	43,3	50,2	48,9	65,3	80,1	59,7	1981
21,4	41,8	58,7	62,9	47,0	54,5	54,2	69,0	82,2	63,3	1982
26,7	46,9	63,2	67,3	51,2	57,0	58,7	71,0	83,8	65,4	1983
34,5	52,2	67,4	71,5	55,3	59,8	63,0	73,1	85,7	68,2	1984
41,2	56,8	70,9	74,8	59,4	63,4	66,9	75,6	87,4	70,6	1985
46,1	61,8	72,9	77,6	61,9	65,6	69,3	76,2	88,0	71,9	1986
50,4	65,1	74,7	80,7	64,5	68,3	71,6	77,3	88,1	74,6	1987
55,3	68,2	76,8	84,4	68,4	71,7	74,3	78,7	88,7	77,6	1988
62,2	72,9	80,0	88,4	72,9	77,3	78,1	81,2	90,7	81,4	1989
70,6	77,8	83,4	90,7	80,5	84,6	82,6	85,6	93,5	85,7	1990
78,0	82,4	87,2	92,9	88,3	89,6	86,9	90,6	96,5	89,4	1991
85,3	87,2	91,0	94,9	90,6	92,9	90,8	94,3	98,2	92,1	1992
91,1	91,2	94,4	96,0	94,9	94,4	94,1	97,4	99,4	94,8	1993
96,0	95,5	97,2	98,0	97,2	96,7	97,0	98,2	100,1	97,3	1994
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1995
Harmonisierter Verbraucherpreisindex (1996 = 100)										
97,2	96,6	97,9	98,0	99,2	97,6	97,7	100	100	100	1995
100	100	100	100	100	100	100	100,8	100,1	102,9	1996
101,9	101,9	101,6	101,9	101,9	101,8	101,7	101,3	101,9	105,3	1997
104,2	103,7	102,7	103,3	102,9	103,4	103,0	101,4	102,5	107,0	1998
106,4	106,0	103,8	105,4	103,4	104,8	104,3	102,2	102,2	109,3	1999
109,4	109,7	106,0	108,3	104,8	105,6	106,2	103,8	101,5	113,0	2000
114,2	112,8	108,5	110,7	107,6	106,9	108,6	104,8	100,8	116,2	2001
118,4	116,8	110,9	113,4	109,7	108,3	110,8	105,5	99,8	118,0	2002

Für die Verbraucherpreise: zusammengewogen mit dem Vorjahresanteil des jeweiligen Landes an den Privaten Konsumausgaben der OECD-Länder insgesamt (in Kaufkraftstandards). Ab 2001 einschließlich Griechenland (EU-12).

Quellen: EU, OECD

Tabelle 9*

Salden der Handelsbilanz und der Leistungs-

Mrd

Jahr	Belgien	Dänemark	Deutschland[1]	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Luxemburg
									Salden der
1970	+ 0,59	- 0,46	+ 5,69	- 0,19	- 0,30	- 0,81	- 0,36	+ 0,12	+ 0,16
1975	+ 0,09	- 0,33	+16,01	- 1,80	+ 1,11	- 1,49	- 0,62	- 0,45	+ 0,09
1976	+ 0,08	- 1,91	+15,02	- 0,69	- 6,03	- 1,53	- 0,79	- 2,67	+ 0,15
1977	- 0,78	- 1,67	+18,15	+ 0,44	- 3,32	- 1,76	- 1,07	+ 2,30	+ 0,11
1978	- 1,08	- 1,19	+22,83	+ 1,13	+ 1,94	- 1,81	- 1,50	+ 6,22	+ 0,02
1979	- 2,46	- 1,98	+14,74	+ 0,47	- 2,84	- 1,80	- 2,97	+ 3,72	+ 0,15
1980	- 3,82	- 0,78	+ 7,55	- 0,71	-16,70	- 2,04	- 2,94	-13,12	- 0,10
1981	- 3,01	+ 0,41	+15,01	+ 0,51	-14,67	- 0,99	- 2,93	- 8,88	- 0,19
1982	- 2,30	+ 0,21	+24,16	+ 0,09	-17,91	- 2,87	- 1,69	- 5,60	- 0,12
1983	+ 0,45	+ 1,08	+19,52	- 0,01	- 7,42	- 3,00	- 0,79	+ 1,89	- 0,04
1984	+ 0,61	+ 0,63	+21,43	+ 1,25	- 4,80	- 2,48	- 0,33	- 1,86	+ 0,02
1985	+ 0,96	+ 0,15	+28,28	+ 0,37	- 4,92	- 2,87	+ 0,08	- 2,15	+ 0,16
1986	+ 2,86	- 0,48	+54,65	+ 0,83	- 1,67	- 2,83	+ 0,32	+ 8,09	+ 0,24
1987	+ 2,34	+ 1,87	+67,65	+ 0,10	- 8,92	- 2,52	+ 1,42	+ 3,62	- 0,05
1988	+ 3,73	+ 3,20	+76,35	- 0,78	- 8,20	- 3,74	+ 2,27	+ 0,58	+ 0,09
1989	+ 3,91	+ 3,34	+74,95	- 2,38	-9,14	- 5,34	+ 2,14	- 1,63	+ 0,41
1990	+ 3,99	+ 6,78	+68,43	- 2,26	-11,98	- 8,27	+ 2,19	+ 0,45	+ 0,42
1991	+ 4,32	+ 7,91	- 4,19	- 1,09	- 5,58	- 8,60	+ 2,38	- 0,38	+ 0,31
1992	+ 5,79	+ 9,73	- 4,98	+ 1,04	+ 8,08	- 8,16	+ 4,10	- 1,05	+ 0,99
1993	+ 7,38	+ 9,46	+ 3,40	+ 4,09	+19,41	- 7,59	+ 5,30	+32,30	+ 1,28
1994	+10,05	+ 8,13	+ 6,68	+ 5,84	+18,19	- 6,25	+ 5,42	+35,76	+ 1,76
1995	+12,10	+ 7,38	+15,87	+10,20	+22,68	- 8,61	+ 7,60	+44,66	+ 2,21
1996	+11,20	+ 9,01	+24,79	+ 9,65	+25,90	- 9,93	+ 8,49	+60,81	+ 2,06
1997	+11,10	+ 5,94	+28,98	+ 9,87	+41,44	- 8,93	+10,12	+47,29	+ 2,35
1998	+10,50	+ 3,48	+32,10	+11,41	+38,77	-10,21	+ 9,75	+40,78	+ 2,81
1999	+10,80	+ 8,29	+17,08	+10,92	+32,09	-10,74	+12,79	+24,26	+ 3,43
2000	+ 7,60	+ 9,49	+ 6,95	+11,12	+16,78	- 9,73	+12,35	+10,55	+ 4,36
2001	+ 8,20	+10,31	+36,95	+10,11	+21,71	- 8,57	+15,44	+15,92	+ 3,82
2002	+10,00	+10,30	+85,69	+11,31	+30,05	- 9,08	+22,82	+13,15	+ 3,84
									Salden der
1970	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1975	+ 0,14	- 0,49	+ 4,50	- 2,17	+ 2,70	- 1,08	- 0,12	- 0,62	.
1976	+ 0,25	- 1,91	+ 3,77	- 1,14	- 3,37	- 1,10	- 0,43	- 2,81	.
1977	- 0,74	- 1,72	+ 3,88	- 0,13	- 0,41	- 1,36	- 0,53	+ 2,35	.
1978	- 0,77	- 1,42	+ 9,10	+ 0,65	+ 7,06	- 1,16	- 0,86	+ 6,02	.
1979	- 2,58	- 2,97	- 5,44	- 0,18	+ 5,17	- 2,20	- 2,11	+ 5,88	.
1980	- 3,73	- 2,47	-12,83	- 1,46	- 4,16	- 2,62	- 2,14	-10,53	.
1981	- 2,72	- 1,85	- 3,67	- 0,41	- 4,67	- 2,74	- 2,58	-10,02	.
1982	- 1,11	- 2,26	+ 5,51	- 0,86	-11,96	- 2,23	- 1,91	- 7,24	.
1983	+ 0,66	- 1,38	+ 5,22	- 1,06	- 5,01	- 2,23	- 1,18	+ 0,83	.
1984	+ 1,12	- 1,73	+10,03	+ 0,04	- 0,80	- 2,47	- 1,03	- 3,11	.
1985	+ 1,99	- 2,75	+18,35	- 0,77	- 0,21	- 3,79	- 0,76	- 4,17	.
1986	+ 4,39	- 4,48	+40,25	- 0,65	+ 2,37	- 2,14	- 0,86	+ 2,19	.
1987	+ 4,07	- 2,99	+45,76	- 1,74	- 4,48	- 1,75	- 0,08	- 2,52	.
1988	+ 5,20	- 1,60	+52,68	- 2,68	- 4,58	- 1,54	- 0,02	- 7,02	.
1989	+ 5,09	- 1,70	+57,08	- 5,77	- 4,64	- 3,32	- 0,58	-11,21	.
1990	+ 6,19	+ 0,59	+48,55	- 7,01	- 9,77	- 4,70	- 0,40	-16,80	.
1991	+ 7,22	+ 1,17	-18,37	- 6,80	- 5,71	- 2,65	+ 0,33	-24,27	.
1992	+ 9,95	+ 3,16	-14,46	- 5,13	+ 4,82	- 3,60	+ 0,55	-30,21	.
1993	+12,99	+ 3,90	- 9,67	- 1,12	+ 9,64	- 1,94	+ 1,81	+ 7,94	.
1994	+14,22	+ 2,32	-24,30	+ 1,06	+ 7,43	- 1,37	+ 1,51	+12,54	.
1995	+15,40	+ 1,30	-27,00	+ 5,36	+11,10	- 4,50	+ 1,71	+24,97	+ 2,51
1996	+13,81	+ 2,66	-13,80	+ 5,14	+20,81	- 6,39	+ 2,02	+39,12	+ 2,31
1997	+13,81	+ 0,67	- 9,10	+ 6,90	+37,90	- 5,32	+ 1,92	+33,74	+ 1,92
1998	+13,26	- 1,56	-12,30	+ 7,29	+39,10	- 3,74	+ 0,74	+23,10	+ 1,77
1999	+12,70	+ 3,03	-24,90	+ 7,71	+41,20	- 5,40	+ 0,20	+ 8,00	+ 1,75
2000	+ 9,41	+ 2,37	-25,80	+ 9,10	+17,10	- 7,80	- 0,40	- 6,10	+ 2,70
2001	+ 9,18	+ 4,93	+ 3,70	+ 8,70	+21,16	- 7,22	- 0,70	- 0,80	+ 1,79
2002	+11,53	+ 4,40	+54,10	+10,00	+28,00	- 8,60	- 0,90	- 7,00	+ 2,30

1) Bis 1990 früheres Bundesgebiet; Handelsbilanz: Ausfuhr und Einfuhr von Waren.

Tabelle 9*

bilanz in ausgewählten Ländern

US-Dollar

Nieder-lande	Österreich	Portugal	Schweden	Spanien	Vereinigtes Königreich	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Jahr
Handelsbilanz[2)]									
- 0,94	+ 0,11	- 0,36	- 0,11	- 0,40	+ 1,05	- 0,26	+ 2,84	+ 1,23	1970
+ 2,09	+ 0,17	- 1,77	+ 0,05	- 4,12	- 4,00	+ 1,60	+ 0,84	+ 13,58	1975
+ 2,30	- 0,71	- 2,05	- 1,12	- 4,92	- 2,52	+ 1,92	+ 5,25	- 2,28	1976
+ 0,25	- 1,44	- 2,42	- 1,19	- 2,63	+ 1,81	+ 1,67	+ 12,25	- 23,68	1977
- 1,16	- 0,36	- 2,16	+ 1,18	+ 0,97	+ 4,31	+ 2,22	+ 18,11	- 26,10	1978
- 2,21	- 0,58	- 2,07	- 0,79	+ 0,34	+ 1,59	- 0,13	- 8,02	- 23,98	1979
- 2,27	- 1,70	- 3,53	- 2,07	- 5,21	+12,00	- 2,96	- 9,82	- 14,88	1980
+ 3,89	- 1,09	- 4,61	+ 0,10	- 4,07	+14,57	- 1,29	+ 8,72	- 14,95	1981
+ 4,99	+ 0,86	- 4,27	- 0,26	- 3,44	+ 8,88	+ 0,12	+ 7,44	- 20,55	1982
+ 4,18	+ 0,64	- 2,54	+ 2,18	- 1,30	+ 3,73	+ 0,09	+ 20,50	- 51,68	1983
+ 5,43	+ 0,02	- 1,33	+ 3,79	+ 3,21	- 1,23	- 0,17	+ 33,86	-102,03	1984
+ 4,89	+ 0,15	- 0,61	+ 1,87	+ 3,00	+ 4,34	+ 0,29	+ 46,59	-114,23	1985
+ 5,07	+ 0,98	- 0,52	+ 4,49	+ 4,34	- 4,71	+ 1,76	+ 79,21	-131,88	1986
+ 4,23	+ 0,32	- 2,00	+ 3,29	- 0,34	- 8,01	+ 1,72	+ 73,17	-142,25	1987
+6,96	+ 0,54	- 4,04	+ 3,29	- 4,86	-30,46	+ 0,57	+ 64,35	-106,30	1988
+ 6,26	+ 0,87	- 3,12	+ 1,28	-13,59	-34,55	- 0,69	+ 45,29	- 80,73	1989
+10,94	+ 1,81	- 4,68	+ 1,24	-17,72	-25,65	+ 0,74	+ 28,93	- 71,45	1990
+11,93	+ 1,16	- 5,85	+ 4,18	-17,93	-10,83	+ 3,51	+ 56,15	- 20,68	1991
+11,65	+ 1,47	- 7,25	+ 4,55	-17,38	-13,35	+ 8,25	+ 82,13	- 27,85	1992
+18,06	+ 0,81	- 6,04	+ 7,41	- 3,86	- 9,74	+11,29	+ 97,09	- 60,45	1993
+21,33	- 0,78	- 6,21	+ 9,68	- 0,77	- 7,27	+11,51	+ 96,79	- 87,10	1994
+24,66	- 1,88	- 6,72	+16,75	- 1,09	- 5,59	+11,89	+ 74,30	- 84,25	1995
+23,65	- 2,59	- 7,38	+17,84	+ 3,15	- 5,39	+12,41	+ 23,34	- 88,95	1996
+22,38	- 3,19	- 8,25	+17,95	+ 5,72	+ 1,76	+12,35	+ 47,61	- 89,35	1997
+21,34	- 1,26	- 9,93	+15,60	+ 0,40	-14,09	+13,13	+ 72,40	-151,73	1998
+17,32	- 1,81	-11,95	+15,47	- 7,57	-25,76	+13,83	+ 69,50	-249,88	1999
+19,41	- 1,17	-11,98	+13,53	-12,59	-29,65	+12,54	+ 68,23	-365,45	2000
+20,16	- 0,10	-10,83	+13,19	- 9,66	-39,79	+13,31	+ 26,39	-348,88	2001
+21,47	+ 5,10	- 9,23	+14,63	- 9,66	-47,02	+17,99	+ 51,39	-423,63	2002
Leistungsbilanz									
+ 0,19	- 0,08	.	.	.	+ 1,94	.	+ 1,97	+ 2,33	1970
+ 2,39	- 0,23	- 0,75	- 0,32	- 3,88	- 3,84	+ 2,56	- 0,68	+ 18,11	1975
+ 3,57	- 1,10	- 1,28	- 1,61	- 4,61	- 1,72	+ 3,37	+ 3,68	+ 4,29	1976
+ 1,41	- 2,18	- 0,95	- 2,12	- 2,37	- 0,76	+ 3,48	+ 10,92	- 14,34	1977
- 0,92	- 0,69	- 0,45	- 0,19	+ 1,22	+ 1,12	+ 4,45	+ 16,54	- 15,14	1978
+ 0,34	- 1,12	- 0,05	- 2,34	+ 0,73	- 2,37	+ 2,43	- 8,75	- 0,29	1979
- 0,83	- 1,65	- 1,06	- 4,32	- 5,55	+ 4,01	- 0,55	- 10,75	+ 2,32	1980
+ 3,70	- 1,35	- 4,63	- 2,82	- 5,26	+10,91	+ 2,79	+ 4,77	+ 5,03	1981
+ 4,98	+ 0,70	- 3,19	- 3,34	- 4,48	+ 4,55	+ 3,98	+ 6,85	- 5,53	1982
+ 5,02	+ 0,26	- 1,55	- 0,74	- 2,92	+ 2,78	+ 3,82	+ 20,79	- 38,70	1983
+ 6,33	- 0,20	- 0,59	+ 0,72	+ 1,81	- 0,56	+ 4,35	+ 35,01	- 94,34	1984
+ 4,35	- 0,09	+ 0,37	- 0,98	+ 2,76	+ 0,50	+ 5,12	+ 50,68	-118,16	1985
+ 4,28	+ 0,26	+ 1,17	+ 0,05	+ 3,85	- 3,54	+ 6,93	+ 85,41	-147,18	1986
+ 4,15	- 0,21	+ 0,45	- 0,02	- 0,22	-12,70	+ 7,57	+ 84,08	-160,66	1987
+ 7,07	- 0,25	- 1,01	- 0,57	- 3,67	-35,36	+ 9,10	+ 79,23	-121,16	1988
+ 9,41	+ 0,25	+ 0,17	- 3,10	-10,89	-43,08	+ 7,03	+ 63,32	- 99,49	1989
+ 8,08	+ 1,23	- 0,21	- 6,28	-18,05	-39,08	+ 8,76	+ 44,15	- 78,96	1990
+ 7,47	- 0,01	- 0,69	- 4,69	-19,93	-19,02	+10,68	+ 68,32	+ 3,74	1991
+ 6,80	- 0,73	- 0,26	- 7,54	-21,60	-22,92	+15,31	+112,60	- 48,52	1992
+13,21	- 1,43	+ 0,31	- 2,62	- 5,68	-17,92	+19,24	+131,94	- 82,53	1993
+17,31	- 3,34	- 2,25	+ 2,45	- 6,43	-10,29	+17,27	+130,35	-118,24	1994
+25,80	- 6,16	- 0,15	+ 8,50	+ 0,81	-14,25	+21,20	+110,40	-105,20	1995
+21,48	- 5,42	- 4,20	+ 9,70	+ 0,37	-10,90	+21,97	+ 65,70	-117,20	1996
+25,06	- 6,50	- 6,08	+10,29	+ 2,52	- 1,50	+25,48	+ 97,00	-127,70	1997
+12,90	- 5,18	- 7,81	+ 9,70	- 2,90	- 6,30	+26,00	+118,60	-204,70	1998
+15,75	- 6,74	- 9,75	+10,65	-14,00	-33,80	+30,40	+114,60	-290,80	1999
+ 8,20	- 4,98	-11,60	+ 9,41	-19,30	-29,50	+31,64	+119,40	-411,50	2000
+ 7,80	- 3,70	-10,40	+ 8,48	-16,40	-26,00	+21,80	+ 87,70	-393,70	2001
+ 5,80	+ 0,90	- 8,70	+10,00	-15,70	-28,40	+24,80	+112,70	-480,90	2002

2) Ausfuhr und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen: fob (free on board).

Quelle: OECD

Tabelle 10*

Zinssätze in der Europäischen Union

Prozent

Zeitraum	Belgien	Deutsch-land	Finnland	Frank-reich	Griechen-land	Irland	Italien	Luxem-burg	Nieder-lande	Österreich
					Kurzfristige Zinssätze[3)]					
1980	14,33	9,54	13,80	12,03	16,44	16,23	16,93	.	10,55	10,28
1981	15,56	12,35	12,70	15,32	16,80	16,65	19,31	.	11,77	11,37
1982	14,25	8,75	13,67	14,62	18,89	17,54	19,88	.	8,21	8,77
1983	10,42	5,80	14,22	12,47	16,63	14,03	18,31	.	5,67	5,38
1984	11,53	5,97	15,80	11,70	15,71	13,23	17,27	.	6,08	6,57
1985	9,55	5,44	12,81	9,95	17,03	12,03	15,04	.	6,26	6,20
1986	8,05	4,60	11,67	7,71	19,78	12,35	12,83	.	5,66	5,32
1987	7,05	3,99	10,03	8,25	14,93	11,05	11,39	.	5,36	4,35
1988	6,73	4,27	9,97	7,94	15,90	8,08	11,29	.	4,82	4,59
1989	8,73	7,07	12,56	9,40	18,67	9,80	12,68	.	7,39	7,46
1990	9,82	8,43	14,00	10,32	19,86	11,37	12,33	.	8,68	8,53
1991	9,39	9,18	13,08	9,62	22,73	10,44	12,20	.	9,28	9,10
1992	9,38	9,46	13,25	10,35	23,54	12,37	14,01	.	9,35	9,32
1993	8,08	7,24	7,77	8,59	23,47	9,27	10,19	.	6,85	7,23
1994	5,58	5,32	5,34	5,85	24,56	5,87	8,45	.	5,18	5,04
1995	4,70	4,48	5,75	6,58	16,35	6,28	10,33	.	4,37	4,52
1996	3,18	3,27	3,63	3,94	13,79	5,42	8,69	.	2,99	3,34
1997	3,44	3,30	3,23	3,46	12,81	6,05	6,78	.	3,32	3,51
1998	3,54	3,52	3,57	3,56	13,98	5,47	4,91	.	3,42	3,58
1999	X	X	X	X	10,09	X	X	.	X	X
2000	X	X	X	X	7,72	X	X	.	X	X
2001	X	X	X	X	X	X	X	.	X	X
2002	X	X	X	X	X	X	X	.	X	X
2003 1. Vj.	X	X	X	X	X	X	X	.	X	X
2. Vj.	X	X	X	X	X	X	X	.	X	X
3. Vj.	X	X	X	X	X	X	X	.	X	X
					Langfristige Zinssätze[4)]					
1980	12,20	8,50	10,42	13,78	.	15,35	15,30	7,44	10,14	9,24
1981	13,82	10,39	10,98	16,30	.	17,26	19,35	8,69	11,53	10,61
1982	13,44	8,97	10,99	15,99	.	17,04	20,21	10,35	9,92	9,92
1983	11,79	7,89	10,76	14,36	.	13,90	18,25	9,83	8,24	8,17
1984	11,95	7,77	11,12	13,40	.	14,62	15,57	10,26	8,10	8,02
1985	10,61	6,86	10,65	11,86	.	12,67	13,70	9,53	7,32	7,77
1986	7,92	5,92	8,91	9,11	.	11,07	11,47	8,68	6,36	7,33
1987	7,83	5,84	7,91	10,22	.	11,27	10,58	7,96	6,36	6,94
1988	7,86	6,08	10,30	9,22	.	9,49	10,54	7,14	6,06	6,67
1989	8,64	7,03	12,09	9,15	.	8,95	11,61	7,69	7,22	7,14
1990	10,05	8,85	13,21	10,41	.	10,09	11,87	8,60	9,01	8,74
1991	9,25	8,64	11,88	9,48	.	9,17	13,12	8,15	8,92	8,62
1992	8,65	7,85	11,97	8,59	24,12	9,32	13,27	7,86	8,10	8,27
1993	7,23	6,51	8,83	6,78	23,29	7,69	11,18	6,85	6,36	6,71
1994	7,75	6,87	9,04	7,22	20,72	7,92	10,52	7,15	6,86	7,03
1995	7,48	6,85	8,79	7,54	17,02	8,25	12,21	7,23	6,90	7,14
1996	6,49	6,22	7,08	6,31	14,46	7,29	9,40	6,32	6,15	6,32
1997	5,75	5,64	5,96	5,58	9,92	6,29	6,86	5,60	5,58	5,68
1998	4,75	4,57	4,79	4,64	8,48	4,80	4,88	4,73	4,63	4,71
1999	4,75	4,49	4,72	4,61	6,30	4,71	4,73	4,66	4,63	4,68
2000	5,59	5,26	5,48	5,39	6,10	5,51	5,58	5,52	5,40	5,56
2001	5,13	4,80	5,04	4,94	5,30	5,01	5,19	4,86	4,96	5,07
2002	4,99	4,78	4,98	4,86	5,12	5,01	5,03	4,70	4,89	4,97
2003 1. Vj.	4,18	4,05	4,14	4,11	4,31	4,14	4,24	3,57	4,06	4,12
2. Vj.	3,99	3,86	3,95	3,93	4,07	3,93	4,06	3,32	3,95	3,92
3. Vj.	4,18	4,09	4,13	4,13	4,25	4,12	4,24	3,08	4,14	4,19

1) Jahres- und Vierteljahresdurchschnitte. - 2) Ab 2001 einschließlich Griechenland. - 3) Dreimonatsgeld. Für die Schweiz: Dreimonatsdepot bei Großbanken in Zürich.

Tabelle 10*

und in ausgewählten Ländern[1)]

p.a.

Portugal	Spanien	Euro-Raum[2)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Europäische Union (EU-15)	Schweiz	Japan	Vereinigte Staaten	Zeitraum
					Kurzfristige Zinssätze[3)]					
16,34	16,52	.	16,83	.	16,75	13,20	5,03	10,69	11,56	1980
16,02	16,18	.	14,87	.	14,15	14,56	8,20	7,40	13,97	1981
16,84	16,28	.	16,44	.	12,21	13,13	4,40	6,85	10,60	1982
20,92	20,05	.	11,90	.	10,12	11,17	3,31	6,50	8,67	1983
22,46	14,90	.	11,50	.	10,01	10,75	3,77	6,32	9,45	1984
21,01	12,22	.	9,98	.	12,23	10,10	4,36	6,47	7,52	1985
15,56	11,66	.	9,10	.	10,85	8,67	3,63	4,98	5,97	1986
13,89	15,82	.	9,87	9,64	9,70	8,34	3,22	3,88	5,87	1987
12,96	11,64	.	8,32	10,25	10,32	8,20	2,58	3,97	6,89	1988
13,70	15,03	.	9,60	11,63	13,90	10,62	7,33	5,43	8,39	1989
16,91	15,16	10,37	10,89	13,76	14,77	11,20	8,92	7,75	7,74	1990
17,67	13,23	10,33	9,70	11,82	11,52	10,70	8,21	7,36	5,53	1991
16,18	13,34	10,92	11,03	13,44	9,62	10,99	7,85	4,40	3,51	1992
13,25	11,69	8,52	10,47	8,77	5,94	8,41	4,90	2,96	3,08	1993
11,10	8,01	6,27	6,08	7,64	5,51	6,45	4,19	2,25	4,68	1994
9,79	9,35	6,46	6,09	8,85	6,68	6,68	2,94	1,22	5,97	1995
7,36	7,52	4,75	3,87	5,88	6,03	5,06	2,02	0,58	5,46	1996
5,72	5,38	4,17	3,66	4,47	6,83	4,72	1,64	0,62	5,68	1997
4,32	4,25	3,85	4,14	4,30	7,33	4,59	1,55	0,75	5,50	1998
X	X	2,97	3,43	3,33	5,54	3,53	1,41	0,22	5,41	1999
X	X	4,39	5,00	4,07	6,19	4,77	3,17	0,28	6,53	2000
X	X	4,26	4,70	4,11	5,01	4,40	2,86	0,15	3,77	2001
X	X	3,32	3,54	4,24	4,06	3,48	1,12	0,08	1,80	2002
X	X	2,68	2,82	3,71	3,80	2,90	0,49	0,06	1,33	2003 1. Vj.
X	X	2,37	2,48	3,28	3,64	2,61	0,29	0,06	1,23	2. Vj.
X	X	2,14	2,19	2,86	3,57	2,40	0,27	0,05	1,13	3. Vj.
					Langfristige Zinssätze[4)]					
21,73	15,96	.	18,94	12,0	13,78	.	4,76	9,13	10,81	1980
19,15	15,80	.	19,17	13,7	14,75	.	5,57	8,66	13,07	1981
22,26	15,99	.	20,77	13,3	12,87	.	4,60	8,06	12,22	1982
26,48	16,95	.	14,30	12,6	10,80	.	4,17	7,42	10,84	1983
27,55	16,53	.	13,89	12,5	10,69	.	4,55	6,81	11,99	1984
25,41	13,39	.	11,23	13,2	10,58	.	4,70	6,34	10,75	1985
17,87	11,36	.	10,06	10,5	9,87	.	4,23	4,94	8,14	1986
15,36	12,78	.	11,30	11,7	9,50	.	4,03	4,21	8,64	1987
13,87	11,74	.	9,57	11,3	9,36	.	4,02	4,28	8,98	1988
14,75	13,71	.	9,89	11,2	9,58	.	5,20	5,06	8,57	1989
15,17	14,68	10,87	10,72	13,2	11,08	11,07	6,45	7,36	8,73	1990
14,26	12,43	10,22	9,23	10,8	9,92	10,20	6,23	6,52	8,16	1991
11,68	11,70	9,79	8,91	9,98	9,08	9,75	6,40	5,19	7,13	1992
11,19	10,22	8,08	7,30	8,53	7,55	8,27	4,58	4,09	5,97	1993
10,48	9,99	8,18	7,83	9,70	8,15	8,44	5,06	4,24	7,21	1994
11,47	11,27	8,73	8,27	10,24	8,32	8,85	4,71	3,32	6,69	1995
8,56	8,74	7,23	7,19	8,03	7,94	7,50	4,24	3,03	6,54	1996
6,36	6,40	5,99	6,26	6,62	7,13	6,27	3,52	2,15	6,45	1997
4,88	4,83	4,71	4,94	4,99	5,60	4,94	3,04	1,30	5,33	1998
4,78	4,73	4,66	4,91	4,98	5,01	4,74	3,04	1,75	5,64	1999
5,60	5,53	5,44	5,64	5,37	5,33	5,43	3,93	1,76	6,03	2000
5,16	5,12	5,03	5,08	5,11	5,01	5,00	3,38	1,34	5,01	2001
5,01	4,96	4,92	5,06	5,30	4,91	4,92	3,20	1,27	4,60	2002
4,19	4,10	4,16	4,30	4,58	4,34	4,17	2,44	0,80	3,90	2003 1. Vj.
3,95	3,92	3,96	4,12	4,43	4,35	4,02	2,54	0,60	3,61	2. Vj.
4,22	4,14	4,16	4,31	4,65	4,62	4,24	...	1,19	4,22	3. Vj.

4) Umlaufsrendite festverzinslicher Staatsschuldpapiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren. EU-15 und Euro-Raum ab 1990 in der Abgrenzung der Maastrichter Kriterien; für die Länder (außer Schweiz) ab 1992.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EU, EZB

Tabelle 11*

DM-Wechselkurse und Euro-Kurse für ausgewählte Währungen[1)2)]

Zeitraum	Vereinigte Staaten	Japan[3)]	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich[4)]	Norwegen	Schweiz	Kanada
	1 USD	100 JPY	100 DKK	100 SEK	1 GBP	100 NOK	100 CHF	1 CAD
	Kassa-Mittelkurse an der Frankfurter Börse (1 WE = ... DM)							
1960	4,1704	.	60,512	80,709	11,709	58,471	96,564	4,3026
1961	4,0221	.	58,266	77,848	11,271	56,318	93,133	3,9752
1962	3,9978	.	57,938	77,557	11,225	56,015	92,461	3,7412
1963	3,9864	.	57,750	76,837	11,162	55,765	92,249	3,6959
1964	3,9748	.	57,481	77,171	11,098	55,540	92,035	3,6852
1965	3,9943	.	57,772	77,442	11,167	55,868	92,309	3,7054
1966	3,9982	.	57,885	77,402	11,167	55,921	92,421	3,7115
1967	3,9866	.	57,135	77,237	10,961	55,757	92,111	3,6961
1968	3,9923	.	53,347	77,260	9,558	55,895	92,507	3,7054
1969	3,9244	1,0305	52,197	75,911	9,381	54,934	91,002	3,6446
1970	3,6463	1,0183	48,631	70,324	8,736	51,043	84,601	3,4966
1971	3,4795	0,9996	47,024	68,192	8,505	49,588	84,578	3,4459
1972	3,1889	1,0534	45,923	67,055	7,974	48,417	83,537	3,2200
1973	2,6590	0,9795	44,046	60,959	6,514	46,263	84,005	2,6599
1974	2,5897	0,8888	42,535	58,351	6,055	46,859	87,010	2,6486
1975	2,4631	0,8301	42,850	59,282	5,449	47,104	95,252	2,4218
1976	2,5173	0,8500	41,657	57,803	4,553	46,144	100,747	2,5541
1977	2,3217	0,8671	38,696	51,997	4,051	43,634	96,843	2,1860
1978	2,0084	0,9626	36,438	44,456	3,853	38,336	112,924	1,7649
1979	1,8330	0,8424	34,872	42,766	3,888	36,206	110,229	1,5651
1980	1,8158	0,8064	32,245	42,943	4,227	36,784	108,478	1,5542
1981	2,2610	1,0255	31,735	44,747	4,556	39,377	115,252	1,8860
1982	2,4287	0,9766	29,138	38,894	4,242	37,713	119,721	1,9694
1983	2,5552	1,0764	27,926	33,294	3,871	34,991	121,614	2,0738
1984	2,8456	1,1974	27,479	34,386	3,791	34,893	121,181	2,1979
1985	2,9424	1,2338	27,766	34,160	3,785	34,210	120,016	2,1577
1986	2,1708	1,2915	26,815	30,449	3,184	29,379	120,918	1,5619
1987	1,7982	1,2436	26,275	28,341	2,941	26,687	120,588	1,3565
1988	1,7584	1,3707	26,089	28,650	3,124	26,942	120,060	1,4307
1989	1,8813	1,3658	25,717	29,169	3,081	27,230	115,042	1,5889
1990	1,6161	1,1183	26,120	27,289	2,877	25,817	116,501	1,3845
1991	1,6612	1,2346	25,932	27,421	2,926	25,580	115,740	1,4501
1992	1,5595	1,2313	25,869	26,912	2,753	25,143	111,198	1,2917
1993	1,6544	1,4945	25,508	21,248	2,483	23,303	111,949	1,2823
1994	1,6218	1,5870	25,513	21,013	2,4816	22,982	118,712	1,1884
1995	1,4338	1,5293	25,570	20,116	2,2620	22,614	121,240	1,0443
1996	1,5037	1,3838	25,945	22,434	2,3478	23,292	121,891	1,1027
1997	1,7348	1,4378	26,249	22,718	2,8410	24,508	119,508	1,2533
1998	1,7592	1,3484	26,258	22,128	2,9142	23,297	121,414	1,1884
	Euro-Referenzkurse der Europäischen Zentralbank (1 EUR = ... WE)							
1999	1,0658	121,32	7,4355	8,8075	0,65874	8,3104	1,6003	1,5840
2000	0,9236	99,47	7,4538	8,4452	0,60948	8,1129	1,5579	1,3706
2001	0,8956	108,68	7,4521	9,2551	0,62187	8,0484	1,5105	1,3864
2002	0,9456	118,06	7,4305	9,1611	0,62883	7,5086	1,4670	1,4838
2001 1. Vj.	0,9232	108,99	7,4638	9,0030	0,63265	8,2027	1,5335	1,4097
2. Vj.	0,8731	107,05	7,4595	9,1267	0,61462	8,0144	1,5282	1,3464
3. Vj.	0,8908	108,25	7,4437	9,4163	0,61940	8,0084	1,5064	1,3757
4. Vj.	0,8955	110,64	7,4417	9,4768	0,62081	7,9702	1,4735	1,4151
2002 1. Vj.	0,8764	116,03	7,4317	9,1566	0,61464	7,8081	1,4733	1,3973
2. Vj.	0,9194	116,49	7,4342	9,1568	0,62878	7,5157	1,4650	1,4282
3. Vj.	0,9836	117,27	7,4281	9,2286	0,63521	7,3984	1,4636	1,5363
4. Vj.	1,0003	122,47	7,4280	9,0943	0,63640	7,3181	1,4667	1,5696
2003 1. Vj.	1,0734	127,63	7,4305	9,1818	0,66981	7,5739	1,4663	1,6202
2. Vj.	1,1364	134,67	7,4250	9,1427	0,70149	7,9550	1,5177	1,5888
3. Vj.	1,1244	132,10	7,4309	9,1639	0,69886	8,2468	1,5450	1,5531

1) Jahresdurchschnitte aus den täglichen Notierungen, Vierteljahre aus den Monatsdurchschnitten errechnet. Weitere Erläuterungen siehe Statistisches Beiheft 5 „Devisenkursstatistik“ zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank. - 2) Für die Wechselkurse der Länder des Euro-Raums siehe auch Tabelle 11* im Anhang des JG 2002/03. - 3) Erstmalige Notierung am 1. Dezember 1969. - 4) Ab 1994 Notierung mit vier Dezimalstellen.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 12*

Geldmengenaggregate in der Europäischen Währungsunion

Mrd Euro

Ende des Zeitraums		Geldmenge M1[1] insgesamt	davon Bargeldumlauf[4]	davon täglich fällige Einlagen[5]	Geldmenge M2[2] insgesamt	davon Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis zu 2 Jahren	davon Einlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist von bis zu 3 Monaten	Geldmenge M3[3] insgesamt	davon Repogeschäfte	davon Geldmarktfondsanteile (netto)[6]	davon Geldmarktpapiere und Schuldverschreibungen von bis zu 2 Jahren (netto)
1998		1 781,3	323,4	1 457,9	3 915,5	896,6	1 237,5	4 467,3	176,5	231,1	144,2
1999		1 965,4	350,8	1 614,6	4 135,1	882,7	1 287,0	4 701,5	143,9	280,0	142,5
2000		2 077,1	348,4	1 728,8	4 291,7	991,8	1 222,7	4 902,4	174,9	300,0	135,8
2001		2 207,9	239,7	1 968,2	4 667,7	1 088,8	1 371,0	5 430,2	218,5	398,0	145,9
2002		2 425,5	341,2	2 084,4	4 963,5	1 075,5	1 462,4	5 788,6	226,9	470,6	127,7
2000	1. Vj.	1 978,4	335,5	1 642,9	4 135,8	889,1	1 268,3	4 760,8	177,3	303,6	144,0
	2. Vj.	2 016,3	342,0	1 674,3	4 177,8	916,5	1 245,0	4 796,8	167,3	319,3	132,4
	3. Vj.	1 994,4	339,8	1 654,6	4 174,0	958,4	1 221,2	4 786,4	171,4	310,5	130,5
	4. Vj.	2 077,1	348,4	1 728,8	4 291,7	991,8	1 222,7	4 902,4	174,9	300,0	135,8
2001	1. Vj.	2 039,5	336,3	1 703,2	4 375,1	1 065,9	1 269,7	5 080,6	222,6	343,6	139,3
	2. Vj.	2 131,5	333,0	1 798,5	4 480,7	1 066,2	1 283,0	5 204,8	221,5	357,3	145,2
	3. Vj.	2 124,7	309,6	1 815,1	4 496,3	1 070,9	1 300,6	5 250,8	225,7	381,2	147,6
	4. Vj.	2 207,9	239,7	1 968,2	4 667,7	1 088,8	1 371,0	5 430,2	218,5	398,0	145,9
2002	1. Vj.	2 168,5	254,3	1 914,2	4 654,7	1 088,5	1 397,7	5 452,8	229,6	431,2	137,2
	2. Vj.	2 277,8	285,7	1 992,1	4 752,2	1 074,9	1 399,6	5 553,8	229,6	439,2	132,8
	3. Vj.	2 291,1	306,7	1 984,4	4 776,1	1 073,6	1 411,4	5 606,1	238,3	460,4	131,3
	4. Vj.	2 425,5	341,2	2 084,4	4 963,5	1 075,5	1 462,4	5 788,6	226,9	470,6	127,7
2003	1. Vj.	2 396,9	327,2	2 069,7	4 984,0	1 073,2	1 513,9	5 858,2	224,0	550,8	99,4
	2. Vj.	2 501,5	351,0	2 150,5	5 106,3	1 060,0	1 544,8	5 989,8	214,9	571,0	97,6
	3. Vj.	2 481,4	361,5	2 119,9	5 099,3	1 063,4	1 554,6	5 996,2	220,1	585,5	91,2
2002	Jan	2 168,5	246,7	1 921,9	4 639,4	1 081,0	1 389,9	5 414,0	216,2	416,6	141,8
	Feb	2 157,6	240,5	1 917,1	4 628,5	1 076,8	1 394,2	5 415,3	221,1	427,0	138,8
	Mrz	2 168,5	254,3	1 914,2	4 654,7	1 088,5	1 397,7	5 452,8	229,6	431,2	137,2
	Apr	2 207,2	261,7	1 945,5	4 690,6	1 092,1	1 391,4	5 490,9	228,1	437,5	134,7
	Mai	2 219,3	273,8	1 945,4	4 712,4	1 099,6	1 393,5	5 533,8	234,8	442,6	144,0
	Jun	2 277,8	285,7	1 992,1	4 752,2	1 074,9	1 399,6	5 553,8	229,6	439,2	132,8
	Jul	2 255,9	296,6	1 959,4	4 742,3	1 083,7	1 402,7	5 546,9	228,8	450,3	125,5
	Aug	2 228,6	301,1	1 927,4	4 734,2	1 096,9	1 408,8	5 560,7	236,5	463,4	126,5
	Sep	2 291,1	306,7	1 984,4	4 776,1	1 073,6	1 411,4	5 606,1	238,3	460,4	131,3
	Okt	2 282,2	313,9	1 968,4	4 794,4	1 093,7	1 418,4	5 626,3	235,6	462,7	133,7
	Nov	2 341,9	321,4	2 020,5	4 858,3	1 086,3	1 430,0	5 696,1	229,6	477,1	131,1
	Dez	2 425,5	341,2	2 084,4	4 963,5	1 075,5	1 462,4	5 788,6	226,9	470,6	127,7
2003	Jan	2 342,8	312,1	2 030,6	4 905,5	1 077,9	1 484,9	5 782,6	233,0	534,9	109,2
	Feb	2 350,9	319,3	2 031,6	4 931,7	1 080,2	1 500,7	5 821,8	233,8	547,2	109,1
	Mrz	2 396,9	327,2	2 069,7	4 984,0	1 073,2	1 513,9	5 858,2	224,0	550,8	99,4
	Apr	2 425,7	336,3	2 089,4	5 030,0	1 081,9	1 522,4	5 947,4	230,5	563,0	124,0
	Mai	2 458,7	343,8	2 114,9	5 085,3	1 096,9	1 529,8	5 992,8	231,4	571,1	105,0
	Jun	2 501,5	351,0	2 150,5	5 106,3	1 060,0	1 544,8	5 989,8	214,9	571,0	97,6
	Jul	2 481,4	361,5	2 119,9	5 099,3	1 063,4	1 554,6	5 996,2	220,1	585,5	91,2
	Aug	2 468,6	362,7	2 105,9	5 100,6	1 069,3	1 562,7	5 994,3	217,1	587,7	88,9
	Sep	2 510,4	364,9	2 145,5	5 111,6	1 037,3	1 563,9	5 989,5	211,7	577,5	88,7

1) Bargeldumlauf (ab 2002 Euro-Bargeldumlauf zuzüglich noch im Umlauf befindlicher nationaler Banknoten und Münzen), täglich fällige Einlagen (ohne Einlagen von Zentralregierungen) und monetäre Verbindlichkeiten der Zentralregierungen. - 2) M1 zuzüglich Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis zu zwei Jahren und vereinbarter Kündigungsfrist bis zu drei Monaten (ohne Einlagen von Zentralregierungen) sowie monetäre Verbindlichkeiten der Zentralregierungen. - 3) M2 zuzüglich Repogeschäfte, Geldmarktfondsanteile und Geldmarktpapiere sowie Schuldverschreibungen bis zu zwei Jahren. - 4) Ohne Kassenbestände der Monetären Finanzinstitute (MFIs). - 5) Einschließlich der monetären Verbindlichkeiten der Zentralregierungen. - 6) Ohne Bestände der Monetären Finanzinstitute (MFIs).

Quelle: EZB

Tabelle 13*

Ausgewählte Wirtschaftsdaten für die EU-Beitrittsländer

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
	Gesamtbevölkerung (Tausend Personen)										
1991	1 568	2 662	3 704	364	38 245	.	2 002	10 309	10 373	.	367 724
1992	1 555	2 632	3 700	367	38 365	.	1 996	10 318	10 369	.	367 461
1993	1 494	2 586	3 683	371	38 459	5 325	1 991	10 330	10 358	633	369 232
1994	1 463	2 548	3 658	375	38 544	5 347	1 989	10 334	10 343	645	370 971
1995	1 437	2 485	3 629	378	38 588	5 364	1 988	10 327	10 329	656	373 708
1996	1 416	2 457	3 602	380	38 618	5 374	1 991	10 315	10 311	666	374 788
1997	1 400	2 433	3 575	383	38 650	5 383	1 987	10 303	10 291	675	375 843
1998	1 393	2 410	3 549	385	38 666	5 391	1 983	10 294	10 267	683	376 753
1999	1 379	2 391	3 524	387	38 654	5 396	1 984	10 285	10 238	691	377 866
2000	1 372	2 373	3 500	390	38 646	5 401	1 989	10 272	10 211	698	379 272
2001	1 367	2 355	3 481	393	38 641	5 379	1 992	10 260	10 188	706	380 815
2002	1 361	2 339	3 469	396	38 641	5 379	1 995	10 249	10 164	717	382 187
	Erwerbstätige[1] (Tausend Personen)										
1991	811	1 397	1 898	125	.	.	874	.	.	.	158 265
1992	763	1 294	1 855	126	15 181	.	834	.	4 085	.	158 494
1993	702	1 205	1 778	127	14 894	.	819	4 874	3 827	.	156 629
1994	678	1 083	1 675	128	14 658	.	816	4 927	3 752	273	153 883
1995	636	1 046	1 644	132	14 791	2 147	825	4 963	3 623	282	154 711
1996	621	1 018	1 659	134	14 968	2 218	817	4 972	3 605	285	155 641
1997	622	1 037	1 669	134	15 177	2 194	813	4 937	3 610	284	157 101
1998	609	1 043	1 656	134	15 356	2 228	813	4 866	3 675	287	159 779
1999	583	1 038	1 648	135	14 757	2 157	823	4 764	3 792	290	162 535
2000	575	1 038	1 586	136	14 526	2 102	895	4 732	3 829	298	165 805
2001	580	1 037	1 522	138	14 207	2 123	903	4 750	3 845	304	167 911
2002	588	1 065	1 399	137	13 782	2 127	902	4 796	3 871	305	168 652
	Beschäftigte Arbeitnehmer[1] (Tausend Personen)										
1991	777	.	.	108	.	.	774	.	.	.	132 419
1992	716	.	.	109	10 592	.	736	.	3 199	.	132 434
1993	644	.	1 553	111	10 252	.	716	4 420	3 088	.	130 792
1994	617	.	1 402	112	10 124	.	707	4 411	3 045	214	128 601
1995	593	837	1 206	116	10 398	.	714	4 374	2 979	221	129 660
1996	575	818	1 155	118	10 550	.	710	4 369	2 961	223	130 643
1997	573	814	1 152	118	10 880	.	708	4 329	2 990	226	132 092
1998	557	836	1 160	118	11 191	2 080	708	4 203	3 089	230	134 690
1999	533	848	1 111	119	10 782	1 993	719	4 079	3 201	232	137 704
2000	524	863	1 078	121	10 547	1 958	734	4 023	3 256	.	140 896
2001	532	855	1 057	123	10 226	1 971	742	4 033	3 296	.	142 950
2002	540	878	1 055	122	9 904	1 984	741	4 029	3 337	.	143 772
	Arbeitslose[2] (Tausend Personen)										
1995	.	166	.	8	2 280	304	66	168	391	.	16 860
1996	69	180	.	9	2 241	282	65	170	380	.	17 149
1997	64	182	.	11	1 849	293	67	231	355	16	16 933
1998	61	168	210	11	1 730	330	72	328	337	16	16 030
1999	74	161	200	12	2 300	427	69	444	279	17	14 950
2000	81	154	283	11	2 850	481	63	445	256	16	13 557
2001	77	143	283	11	3 228	508	56	411	227	14	12 893
2002	58	144	215	12	3 445	483	59	376	229	13	13 560
	Arbeitslosenquote[2)3)] (vH)										
1995	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	10,1
1996	.	.	.	.	.	.	6,9	.	9,6	.	10,2
1997	9,6	.	.	.	10,9	.	6,9	.	9,0	.	10,0
1998	9,2	14,3	11,8	.	10,2	.	7,4	6,4	8,4	.	9,4
1999	11,3	14,0	11,2	.	13,4	16,7	7,2	8,6	6,9	.	8,7
2000	12,5	13,7	15,7	7,0	16,4	18,7	6,6	8,7	6,3	5,2	7,8
2001	11,8	12,8	16,1	6,7	18,5	19,4	5,8	8,0	5,6	4,4	7,4
2002	9,1	12,8	13,1	7,4	19,9	18,6	6,0	7,3	5,6	3,8	7,7

1) Nach ESVG 1995. - 2) Von der EU harmonisierte Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Einzelheiten zur Methodik siehe OECD, Quarterly Labour Force Statistics, Technical Notes. - 3) Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.

noch Tabelle 13*

Ausgewählte Wirtschaftsdaten für die EU-Beitrittsländer

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tsche-chische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
					Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro						
1991	.	.	.	5 540	1 050	.	4 720	.	1 690	.	15 720
1992	.	430	430	5 760	1 010	.	5 180	.	1 640	.	16 390
1993	940	710	620	5 660	1 910	2 140	5 440	2 890	3 180	8 900	16 379
1994	1 330	1 210	980	6 110	2 160	2 430	6 100	3 350	3 380	9 720	17 090
1995	1 900	1 360	1 310	6 570	2 520	2 770	7 600	3 850	3 300	10 350	17 680
1996	2 420	1 630	1 720	6 900	2 930	3 050	7 890	4 410	3 450	10 570	18 530
1997	2 910	2 040	2 380	7 690	3 290	3 470	8 530	4 540	3 920	11 130	19 460
1998	3 350	2 260	2 740	8 130	3 650	3 670	9 280	4 920	4 080	11 930	20 330
1999	3 540	2 600	2 840	8 830	3 760	3 550	9 950	5 010	4 400	12 600	21 340
2000	4 070	3 280	3 460	9 920	4 610	4 059	10 270	5 430	4 960	13 800	22 670
2001	4 580	3 650	3 810	10 320	5 290	4 340	10 920	6 220	5 680	14 460	23 350
2002	5 070	3 820	4 220	10 360	5 180	4 680	11 700	7 210	6 780	15 000	24 020
					Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in KKS[4)]						
1991	.	8 570	7 460	7 360	4 480	.	9 430	9 190	7 310	.	15 720
1992	.	5 830	6 030	7 840	4 750	.	9 240	9 260	7 350	.	16 390
1993	5 150	4 890	5 110	8 160	5 030	7 180	9 780	9 500	7 450	12 260	16 379
1994	5 260	4 530	4 740	8 720	5 440	7 740	10 670	10 160	7 900	13 010	17 090
1995	5 820	4 380	5 150	9 330	6 370	8 340	12 020	10 970	8 150	13 830	17 680
1996	6 350	4 690	5 450	9 960	6 790	8 980	12 880	11 980	8 490	14 310	18 530
1997	7 360	5 090	6 080	10 640	6 880	9 600	13 900	12 280	9 190	14 840	19 460
1998	8 039	5 620	6 580	11 070	7 710	10 300	14 800	12 710	9 840	15 790	20 330
1999	8 180	6 060	7 310	11 720	8 270	10 600	15 290	12 540	10 390	17 490	21 340
2000	9 080	6 970	7 990	...	9 150	10 660	15 890	12 700	11 240	17 070	22 670
2001	9 360	7 840	8 880	...	9 430	11 200	16 830	13 810	12 270	17 080	23 350
2002	10 020	8 460	9 390	...	9 460	11 350	17 710	14 370	13 420	17 360	24 020
					Harmonisierter Verbraucherpreisindex (1996 = 100)						
1995	83,5	.	80,2	.	.	94,5	91,0	91,7	81,0	.	97,7
1996	100	100	100	.	100	100	100	100	100	100	100
1997	109,3	108,1	108,8	.	115,0	106,0	108,4	108,0	118,5	103,3	101,7
1998	118,9	112,7	114,3	.	128,5	113,1	116,9	118,5	135,3	105,7	103,0
1999	122,6	115,1	115,0	.	137,8	124,9	124,1	120,6	148,8	106,9	104,3
2000	127,4	118,2	116,1	.	151,7	140,1	135,2	125,4	163,6	112,1	106,2
2001	134,6	121,1	117,6	.	159,7	149,9	146,8	131,1	178,5	114,3	108,6
2002	139,4	123,5	118,1	.	162,8	154,9	157,7	133,0	187,8	117,5	110,8
					Kurzfristige Zinssätze[5)] (Prozent p.a.)						
1995	.	.	.	4,8	27,6	8,4	.	11,0	31,3	.	6,7
1996	7,1	.	.	5,0	21,4	11,9	.	12,0	24,3	.	5,1
1997	7,6	.	.	5,1	23,7	21,8	.	16,0	20,4	.	4,7
1998	12,5	6,9	.	5,4	20,4	21,1	10,3	14,3	17,9	.	4,6
1999	6,6	7,5	13,9	5,2	14,7	15,7	8,6	6,9	15,1	6,3	3,5
2000	4,7	4,0	8,6	4,9	18,8	8,6	10,9	5,4	11,4	6,4	4,8
2001	4,5	6,1	5,9	4,9	16,1	7,8	10,9	5,2	10,9	5,9	4,4
2002	3,4	3,3	3,7	4,0	9,0	7,8	8,0	3,5	9,2	4,4	3,5
					Langfristige Zinssätze[6)] (Prozent p.a.)						
1995	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	8,9
1996	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	7,5
1997	.	.	.	.	.	.	.	.	.	6,9	6,3
1998	.	.	.	.	.	.	.	.	.	6,7	4,9
1999	.	.	.	.	9,5	.	.	.	9,9	7,4	4,7
2000	.	7,8	.	5,8	11,8	8,3	4,7	6,9	8,6	7,6	5,4
2001	.	7,5	.	6,1	10,7	8,1	4,6	6,3	7,9	7,7	5,0
2002	.	5,3	6,0	5,7	7,3	6,9	3,4	4,9	7,1	5,4	4,9

4) Zur Methode siehe Eurostat Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2 „Preise und Kaufkraftparitäten“. - 5) Dreimonatsgeld. - 6) Mit einer Restlaufzeit von mindestens 10 Jahren; für Lettland und Slowenien von mindestens 5 Jahren.

Quellen: EU, OECD

Tabelle 14*

Bruttoinlandsprodukt und Aggregate für die EU-Beitrittsländer
In jeweiligen Preisen
Mrd ECU/Euro[1)]

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
					Bruttoinlandsprodukt						
1991	.	.	.	2,02	40,10	.	9,45	.	17,57	.	5 779,49
1992	.	1,12	1,59	2,12	38,64	.	10,34	.	17,03	.	6 023,33
1993	1,41	1,85	2,28	2,10	73,41	11,42	10,83	29,86	32,97	5,64	6 047,99
1994	1,94	3,08	3,57	2,29	83,32	13,00	12,13	34,63	34,91	6,27	6 341,69
1995	2,73	3,38	4,74	2,48	97,18	14,83	15,12	39,80	34,12	6,79	6 594,77
1996	3,43	4,01	6,21	2,62	113,32	16,40	15,71	45,48	35,58	7,04	6 928,03
1997	4,08	4,96	8,49	2,94	127,13	18,70	16,93	46,75	40,35	7,52	7 295,02
1998	4,67	5,44	9,71	3,13	141,29	19,76	18,40	50,64	41,93	8,15	7 638,49
1999	4,88	6,22	9,99	3,42	145,51	19,13	19,74	51,57	45,08	8,70	8 038,73
2000	5,58	7,78	12,10	3,87	177,98	21,93	20,44	55,75	50,65	9,63	8 568,85
2001	6,26	8,59	13,26	4,06	204,45	23,32	21,75	63,85	57,87	10,20	8 865,39
2002	6,90	8,94	14,65	4,10	200,20	25,15	23,35	73,87	68,92	10,76	9 170,13
					Private Konsumausgaben[2)]						
1991	.	.	.	1,24	24,12	.	5,18	.	9,64	.	3 321,53
1992	.	0,45	.	1,29	24,18	.	5,70	.	9,82	.	3 482,55
1993	0,82	0,98	1,67	1,26	46,95	6,14	6,33	15,08	19,68	.	3 507,46
1994	1,19	1,82	2,43	1,36	52,84	6,72	6,87	17,77	20,26	3,62	3 656,56
1995	1,60	2,13	3,10	1,52	59,43	7,48	9,02	20,22	18,39	4,38	3 780,63
1996	2,08	2,72	4,06	1,67	71,75	8,67	9,22	23,73	18,51	4,65	3 997,57
1997	2,42	3,31	5,25	1,84	81,03	9,91	9,78	25,05	20,37	5,04	4 216,57
1998	2,75	3,51	5,89	1,94	89,86	10,76	10,54	26,60	21,34	5,57	4 419,81
1999	2,84	3,91	6,45	2,15	93,76	10,81	11,32	27,63	23,64	5,83	4 685,08
2000	3,15	4,82	7,77	2,47	113,32	12,21	11,58	30,17	26,45	6,66	5 002,65
2001	3,50	5,34	8,52	2,59	132,45	13,50	12,15	33,92	30,66	7,05	5 187,71
2002	3,95	5,61	9,17	2,65	132,60	14,76	12,74	38,98	37,06	7,45	5 349,09
					Konsumausgaben des Staates						
1991	.	.	.	0,37	8,77	.	1,80	.	4,51	.	1 194,98
1992	.	0,13	0,21	0,40	8,01	.	2,10	.	4,52	.	1 267,56
1993	0,29	0,37	0,35	0,42	14,33	2,77	2,28	6,54	9,42	.	1 291,09
1994	0,46	0,62	0,70	0,47	14,01	2,70	2,45	7,48	9,16	1,04	1 328,79
1995	0,71	0,76	1,07	0,51	16,32	3,05	3,02	7,93	8,04	1,09	1 365,03
1996	0,85	0,87	1,42	0,57	18,55	3,68	3,13	9,08	7,83	1,27	1 433,20
1997	0,94	0,93	1,98	0,60	20,36	4,02	3,33	9,26	8,85	1,41	1 478,32
1998	1,06	1,16	2,40	0,62	21,82	4,29	3,61	9,43	9,09	1,56	1 521,48
1999	1,14	1,28	2,26	0,64	22,61	3,79	3,85	10,12	9,71	1,49	1 606,91
2000	1,17	1,53	2,67	0,72	31,92	4,34	4,08	10,91	10,52	1,59	1 711,90
2001	1,25	1,66	2,68	0,82	36,67	4,70	4,47	12,80	12,38	1,80	1 791,57
2002	1,36	1,73	2,99	0,83	36,00	5,01	4,80	15,81	15,93	1,91	1 887,91

1) Bis 1998 ECU, ab 1999 in Euro. - 2) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

noch Tabelle 14*

Bruttoinlandsprodukt und Aggregate für die EU-Beitrittsländer
In jeweiligen Preisen
Mrd ECU/Euro[1)]

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
					Bruttoanlageinvestitionen						
1991	.	.	.	0,60	7,82	.	1,95	.	3,68	.	1 265,52
1992	.	0,13	0,37	0,58	6,49	.	1,93	.	3,38	.	1 274,44
1993	0,34	0,25	0,53	0,62	11,66	3,42	2,04	8,48	6,23	.	1 204,64
1994	0,52	0,46	0,83	0,68	14,95	3,46	2,44	9,95	7,03	1,29	1 254,33
1995	0,71	0,51	1,04	0,79	18,11	3,71	3,09	12,75	6,84	1,30	1 307,56
1996	0,92	0,73	1,36	0,75	23,49	5,29	3,36	14,53	7,62	1,43	1 357,82
1997	1,14	0,93	1,99	0,75	29,84	6,39	3,84	14,32	8,97	1,42	1 417,29
1998	1,38	1,48	2,39	0,77	35,53	7,13	4,35	14,74	9,91	1,57	1 517,27
1999	1,22	1,57	2,25	0,80	37,07	5,66	5,21	14,32	10,78	1,57	1 626,65
2000	1,42	2,06	2,32	1,01	42,52	5,69	5,26	15,77	12,23	1,69	1 764,23
2001	1,66	2,32	2,73	0,94	42,81	6,72	5,22	17,71	13,67	1,77	1 790,92
2002	1,97	2,36	3,15	0,85	38,33	7,49	5,28	19,46	15,82	2,01	1 777,84
					Exporte von Waren und Dienstleistungen						
1991	.	.	.	1,76	9,43	.	7,90	.	5,76	.	1 513,29
1992	.	0,90	0,37	1,95	9,16	.	6,53	.	5,36	.	1 559,74
1993	0,98	1,35	1,88	2,01	16,84	6,47	6,36	16,38	8,71	.	1 597,80
1994	1,46	1,43	1,98	2,22	19,70	7,78	7,27	17,48	10,10	2,98	1 766,17
1995	1,96	1,60	2,44	2,33	24,66	8,65	7,92	21,35	15,15	3,76	1 950,18
1996	2,30	2,06	3,32	2,28	27,52	8,88	8,29	23,89	17,25	3,93	2 079,67
1997	3,20	2,53	4,61	2,50	32,41	10,64	9,22	26,43	22,25	4,24	2 329,39
1998	3,72	2,79	4,52	2,75	39,79	11,80	9,91	29,76	26,25	4,37	2 460,17
1999	3,77	2,73	3,98	3,10	38,03	11,74	9,83	31,25	29,37	4,77	2 602,68
2000	5,23	3,55	5,53	3,97	50,28	15,53	11,55	38,93	37,93	5,47	3 082,13
2001	5,59	3,82	6,75	3,54	57,35	17,11	12,60	45,18	43,03	5,83	3 192,93
2002	5,81	4,06	7,92	3,60	59,97	18,30	13,52	48,14	45,05	5,54	3 220,78
					Importe von Waren und Dienstleistungen						
1991	.	.	.	1,98	10,20	.	7,02	.	5,93	.	1 531,45
1992	.	0,82	0,32	2,10	8,56	.	5,81	.	5,40	.	1 563,13
1993	1,04	1,05	2,06	2,21	16,12	6,97	6,25	16,14	11,41	.	1 528,02
1994	1,67	1,37	2,19	2,45	17,91	7,04	7,01	18,41	12,36	3,01	1 681,31
1995	2,18	1,68	2,98	2,67	22,37	8,27	8,20	23,24	15,10	4,00	1 844,21
1996	2,70	2,39	3,93	2,65	29,29	10,60	8,44	26,81	17,08	4,39	1 944,98
1997	3,67	2,95	5,50	2,75	37,89	12,41	9,35	29,21	21,84	4,64	2 166,35
1998	4,21	3,52	5,66	2,92	47,19	13,91	10,17	30,37	26,87	4,99	2 325,02
1999	4,01	3,37	5,01	3,29	47,29	12,57	10,66	31,91	30,58	5,02	2 513,36
2000	5,46	4,22	6,31	4,39	62,09	16,07	12,28	40,79	39,88	5,97	3 032,67
2001	5,83	4,78	7,48	3,74	64,97	19,02	12,73	46,91	43,91	6,29	3 097,44
2002	6,46	5,01	8,76	3,65	66,75	20,09	13,19	49,85	46,60	6,32	3 060,80

Quelle: EU

Tabelle 15*

Bruttoinlandsprodukt und Aggregate für die EU-Beitrittsländer
In Preisen von 1995
Mrd ECU/Euro[1)]

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
					Bruttoinlandsprodukt						
1991	.	6,15	7,49	2,02	91,54	.	14,18	36,92	33,57	5,45	6 215,81
1992	.	4,01	5,90	2,12	60,54	12,31	13,41	36,73	32,86	5,98	6 292,69
1993	2,67	3,41	4,94	2,21	62,84	13,07	13,79	36,76	32,67	6,02	6 269,60
1994	2,62	3,43	4,46	2,34	90,80	13,75	14,53	37,57	33,61	6,38	6 442,03
1995	2,73	3,38	4,74	2,48	97,18	14,83	15,12	39,80	34,12	6,79	6 594,77
1996	2,84	3,50	4,96	2,58	103,04	15,49	15,70	41,51	34,58	6,92	6 700,84
1997	3,11	3,80	5,31	2,71	110,07	16,37	16,40	41,20	36,16	7,08	6 867,27
1998	3,26	3,98	5,69	2,80	115,40	17,02	17,01	40,77	37,91	7,42	7 067,83
1999	3,24	4,09	5,59	2,91	120,08	17,24	18,01	40,96	39,49	7,77	7 270,15
2000	3,47	4,37	5,81	3,10	139,06	17,62	18,75	42,29	41,55	8,16	7 529,11
2001	3,70	4,72	6,19	3,06	140,38	18,20	19,29	43,60	43,14	8,49	7 653,78
2002	3,92	5,00	6,61	3,11	142,67	19,00	19,85	44,45	44,64	8,66	7 733,47
					Private Konsumausgaben[2)]						
1991	.	.	.	.	62,46	.	7,24	.	.	.	3 604,47
1992	.	.	.	.	38,15	.	6,99	.	.	.	3 663,11
1993	1,54	.	.	.	40,20	7,09	7,95	.	.	.	3 650,88
1994	1,55	.	.	.	57,60	7,20	8,26	19,10	.	3,65	3 713,34
1995	1,60	2,13	3,10	1,52	59,43	7,48	9,02	20,22	18,39	4,38	3 780,63
1996	1,75	2,34	3,31	1,63	64,55	8,14	9,26	21,83	17,73	4,54	3 852,93
1997	1,88	2,46	3,48	1,65	68,97	8,61	9,48	22,35	18,07	4,72	3 927,43
1998	1,97	2,49	3,65	1,69	72,31	9,15	9,77	21,99	18,95	5,12	4 051,43
1999	1,91	2,58	3,77	1,80	76,21	9,46	10,34	22,37	20,00	5,16	4 197,80
2000	2,04	2,77	4,02	1,92	87,21	9,28	10,37	22,92	21,10	5,69	4 321,97
2001	2,14	2,99	4,17	...	88,96	9,65	10,62	23,76	22,29	5,96	4 407,37
2002	2,35	3,20	4,38	...	91,88	10,15	10,74	24,71	24,58	6,11	4 451,80
					Konsumausgaben des Staates						
1991	.	0,70	.	.	17,80	.	2,79	8,55	8,57	.	1 283,96
1992	.	0,76	.	.	12,25	3,11	2,74	7,98	8,47	.	1 318,94
1993	0,58	0,76	.	.	12,65	3,29	2,89	8,27	9,31	.	1 338,65
1994	0,61	0,75	.	.	15,74	2,96	2,95	8,28	8,62	1,08	1 354,45
1995	0,71	0,76	1,07	0,51	16,32	3,05	3,02	7,93	8,04	1,09	1 365,03
1996	0,71	0,77	1,10	0,55	16,65	3,55	3,12	8,21	7,85	1,23	1 386,45
1997	0,72	0,77	1,17	0,55	17,16	3,39	3,20	7,85	8,09	1,28	1 399,90
1998	0,75	0,82	1,24	0,52	17,41	3,78	3,37	7,50	8,24	1,37	1 421,50
1999	0,78	0,82	1,14	0,52	17,58	3,49	3,47	7,67	8,36	1,26	1 450,89
2000	0,79	0,80	1,18	0,55	17,85	3,54	3,55	7,60	8,52	1,27	1 478,59
2001	0,80	0,81	1,19	0,57	17,89	3,72	3,69	8,00	8,89	1,41	1 512,27
2002	0,84	0,82	1,24	0,58	18,05	3,87	3,78	8,46	9,35	1,46	1 552,94

1) Bis 1998 ECU, ab 1999 in Euro. - 2) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

noch Tabelle 15*

Bruttoinlandsprodukt und Aggregate für die EU-Beitrittsländer
In Preisen von 1995
Mrd ECU/Euro[1)]

Jahr	Estland	Lettland	Litauen	Malta	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechische Republik	Ungarn	Zypern	Europäische Union (EU-15)
					Bruttoanlageinvestitionen						
1991	.	0,78	.	.	12,69	.	2,40	8,36	6,40	.	1 308,30
1992	.	0,56	.	.	9,26	3,83	2,09	9,74	6,23	.	1 308,27
1993	0,64	0,47	.	.	9,53	3,71	2,32	9,76	6,36	.	1 237,03
1994	0,68	0,47	.	.	15,55	3,62	2,64	10,64	7,15	1,32	1 271,38
1995	0,71	0,51	1,04	.	18,11	3,71	3,09	12,75	6,84	1,30	1 307,56
1996	0,79	0,63	1,20	.	21,67	4,82	3,43	13,79	7,30	1,40	1 332,56
1997	0,92	0,76	1,50	.	26,36	5,51	3,91	13,39	7,97	1,33	1 373,30
1998	1,03	1,09	1,82	.	30,11	6,11	4,31	13,48	9,03	1,44	1 459,14
1999	0,88	1,05	1,71	.	32,07	4,98	5,28	13,35	9,56	1,42	1 537,77
2000	0,99	1,26	1,56	.	34,97	5,04	5,42	14,06	10,29	1,48	1 612,81
2001	1,11	1,47	1,77	.	31,91	5,53	5,39	14,84	10,65	1,52	1 618,94
2002	1,29	1,63	1,99	.	30,07	5,50	5,47	14,94	11,42	1,67	1 582,91
					Exporte von Waren und Dienstleistungen						
1991	.	1,88	.	.	14,21	.	9,06	14,19	9,82	.	1 583,39
1992	.	2,15	.	.	13,06	7,16	6,93	15,54	10,08	.	1 633,14
1993	1,80	1,67	.	.	13,49	7,14	6,97	18,00	9,04	.	1 654,64
1994	1,87	1,53	.	.	20,09	8,01	7,83	18,30	10,27	3,02	1 805,59
1995	1,96	1,60	2,44	2,33	24,66	8,65	7,92	21,35	15,15	3,76	1 950,18
1996	2,01	1,92	2,91	2,19	27,61	8,29	8,14	23,11	17,06	3,90	2 046,95
1997	2,61	2,17	3,46	2,28	30,98	9,86	9,05	25,23	20,87	3,96	2 255,71
1998	2,92	2,28	3,61	2,46	35,42	11,16	9,72	27,74	24,83	3,97	2 407,76
1999	2,93	2,13	3,01	2,67	34,49	11,74	9,88	29,44	27,92	4,22	2 538,78
2000	3,77	2,39	3,30	2,82	43,27	13,36	11,17	34,46	33,77	4,60	2 847,44
2001	3,76	2,55	4,00	2,68	44,63	14,22	11,88	38,55	36,75	4,76	2 934,02
2002	3,99	2,71	4,78	2,76	46,77	15,07	12,64	39,61	38,13	4,52	2 977,24
					Importe von Waren und Dienstleistungen						
1991	.	2,56	.	.	14,56	.	7,19	10,42	9,48	.	1 584,27
1992	.	2,77	.	.	11,24	7,77	5,54	13,51	9,54	.	1 638,90
1993	1,85	1,67	.	.	12,72	7,72	6,51	16,72	11,45	.	1 589,25
1994	2,07	1,66	.	.	17,99	7,31	7,37	19,18	12,46	3,03	1 718,78
1995	2,18	1,68	2,98	2,67	22,37	8,27	8,20	23,24	15,10	4,00	1 844,21
1996	2,35	2,16	3,68	2,51	28,64	9,76	8,39	26,35	16,68	4,27	1 921,19
1997	3,03	2,30	4,60	2,47	34,77	11,11	9,36	28,48	20,53	4,32	2 100,28
1998	3,42	2,74	4,88	2,53	41,22	12,98	10,32	30,35	25,70	4,65	2 308,04
1999	3,24	2,60	4,28	2,79	41,62	12,16	11,15	31,99	29,13	4,58	2 480,68
2000	4,14	2,73	4,48	3,08	51,82	13,40	12,00	37,42	34,77	4,99	2 751,76
2001	4,23	3,07	5,27	2,79	49,05	14,96	12,35	42,50	36,88	5,18	2 805,77
2002	4,66	3,21	6,19	2,73	50,31	15,76	12,96	44,32	39,12	5,26	2 822,27

Quelle: EU

Tabelle 16*

Indikatoren für die Welt und für ausgewählte Ländergruppen[1]

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	1985 bis 1994[2]	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttoinlandsprodukt, real									
Welt	3,3	3,7	4,0	4,2	2,8	3,6	4,8	2,4	3,0
davon:									
Industrieländer[3]	3,0	2,8	3,0	3,5	2,7	3,4	3,9	1,0	1,8
Entwicklungsländer	5,2	6,1	6,6	5,9	3,5	3,9	5,7	4,1	4,6
Transformationsländer	-2,1	-1,5	-0,6	1,9	-0,9	4,1	7,1	5,1	4,2
nachrichtlich:									
G7-Länder[4]	2,8	2,4	2,7	3,2	2,8	3,0	3,5	0,8	1,6
Europäische Union[5]	2,4	2,5	1,7	2,6	3,0	2,8	3,6	1,7	1,1
Bruttoinlandsprodukt, real je Einwohner									
Industrieländer[3]	2,4	2,1	2,3	2,8	2,1	2,8	3,4	0,5	1,4
Entwicklungsländer	3,2	4,4	4,9	4,2	1,9	2,3	4,1	2,5	3,1
Transformationsländer	-2,6	-1,5	-0,6	1,9	-0,8	4,2	7,3	5,4	4,5
Welthandel, Waren und Dienste									
Volumen, insgesamt	5,5	9,0	7,0	10,4	4,4	5,8	12,6	0,1	3,2
Deflator									
in US-Dollar	3,0	9,0	-1,5	-6,0	-5,4	-1,9	-0,7	-3,1	1,0
in Sonderziehungsrechten	-0,4	2,9	2,9	-0,9	-4,1	-2,7	2,9	0,3	-0,7
Exporte, Waren und Dienste									
Industrieländer[3]	5,8	8,8	6,1	10,6	4,2	5,5	12,0	-0,8	2,2
Entwicklungsländer	7,7	8,1	9,5	13,5	5,5	5,4	14,4	2,7	6,5
Importe, Waren und Dienste									
Industrieländer[3]	6,0	8,9	6,4	9,4	6,0	8,1	11,9	-1,0	2,2
Entwicklungsländer	4,8	9,6	9,9	10,5	-0,8	2,4	16,1	1,6	6,0
Verbraucherpreise									
davon:									
Industrieländer[3]	3,8	2,6	2,4	2,1	1,5	1,4	2,2	2,2	1,5
Entwicklungsländer	49,9	23,3	15,3	9,9	10,4	6,5	5,8	5,8	5,3
Transformationsländer	97,1	133,8	42,5	27,4	21,5	44,4	20,7	16,2	11,1
nachrichtlich:									
G7-Länder[4]	3,3	2,3	2,2	2,0	1,3	1,4	2,2	2,0	1,3
Europäische Union[5]	4,3	2,9	2,5	1,9	1,5	1,4	2,2	2,4	2,3

1) Industrieländer (25) und vier südostasiatische Schwellenländer, 125 Entwicklungsländer und 28 Transformationsländer; nähere Erläuterungen bezüglich der einbezogenen Länder, zur Klassifikation der jeweiligen Ländergruppe und zur Berechnung der zusammengefassten Ergebnisse für die jeweiligen Merkmale siehe statistischer Anhang zum „World Economic Outlook, September 2003" des Internationalen Währungsfonds (IWF). - www.imf.org. - 2) Durchschnittlich jährliche Veränderung. - 3) Einschließlich vier südostasiatische Schwellenländer: Hongkong (China), Korea, Singapur und Taiwan. - 4) Deutschland (bis Juni 1990 früheres Bundesgebiet), Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. - 5) In allen Jahren für die 15 aktuellen Mitgliedstaaten.

Quelle: IWF

B. Tabellen für Deutschland

I. Makroökonomische Grunddaten

Tabelle 17*

Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für die Bundesrepublik Deutschland

	Bevölkerungsstand[1]								Bevölkerungsvorausberechnung[2]			
	1950	1960	1970	1980	1989	1991	1995	2001	2010	2020	2030	2050
	Tausend Personen											
Bevölkerungsstand												
- insgesamt	50 958	55 958	61 001	61 658	62 679	80 275	81 817	82 440	83 066	82 822	81 220	75 117
- Männer	23 801	26 328	29 072	29 481	30 236	38 839	39 825	40 275	40 784	40 669	39 774	36 491
- Frauen	27 157	29 631	31 930	32 177	32 443	41 435	41 993	42 166	42 282	42 154	41 446	38 626
- nach Altersgruppen												
0 bis unter 15	11 855	12 066	14 103	11 003	9 436	13 100	13 238	12 619	11 258	10 701	10 182	8 859
15 bis unter 20	3 689	3 851	4 022	5 275	3 635	4 194	4 390	4 641	4 267	3 851	3 745	3 235
20 bis unter 25	3 774	4 897	3 940	4 755	5 294	6 079	4 767	4 754	5 150	4 441	3 972	3 612
25 bis unter 40	10 178	11 426	13 132	12 488	14 591	19 348	20 379	18 432	15 420	15 805	14 302	12 958
40 bis unter 60	14 311	14 483	14 001	16 171	16 648	21 169	21 834	22 124	25 708	23 870	21 110	18 867
60 bis unter 65	2 345	3 134	3 685	2 431	3 461	4 352	4 477	5 806	4 676	5 935	6 295	5 347
65 und älter	4 806	6 100	8 119	9 535	9 614	12 033	12 732	14 066	16 589	18 219	21 615	22 240
	Anteile in vH											
- nach Altersgruppen												
0 bis unter 15	*23,3*	*21,6*	*23,1*	*17,8*	*15,1*	*16,3*	*16,2*	*15,3*	*13,6*	*12,9*	*12,5*	*11,8*
15 bis unter 20	*7,2*	*6,9*	*6,6*	*8,6*	*5,8*	*5,2*	*5,4*	*5,6*	*5,1*	*4,6*	*4,6*	*4,3*
20 bis unter 25	*7,4*	*8,8*	*6,5*	*7,7*	*8,4*	*7,6*	*5,8*	*5,8*	*6,2*	*5,4*	*4,9*	*4,8*
25 bis unter 40	*20,0*	*20,4*	*21,5*	*20,3*	*23,3*	*24,1*	*24,9*	*22,4*	*18,6*	*19,1*	*17,6*	*17,3*
40 bis unter 60	*28,1*	*25,9*	*23,0*	*26,2*	*26,6*	*26,4*	*26,7*	*26,8*	*30,9*	*28,8*	*26,0*	*25,1*
60 bis unter 65	*4,6*	*5,6*	*6,0*	*3,9*	*5,5*	*5,4*	*5,5*	*7,0*	*5,6*	*7,2*	*7,8*	*7,1*
65 und älter	*9,4*	*10,9*	*13,3*	*15,5*	*15,3*	*15,0*	*15,6*	*17,1*	*20,0*	*22,0*	*26,6*	*29,6*
- Jugendquotient '20'[3]	*50,8*	*46,9*	*52,1*	*45,4*	*32,7*	*33,9*	*34,3*	*33,8*	*30,5*	*29,1*	*30,5*	*29,7*
- Altenquotient '65'[4]	*15,7*	*18,0*	*23,4*	*26,6*	*24,0*	*23,6*	*24,7*	*27,5*	*32,6*	*36,4*	*47,3*	*54,5*
	Tausend Personen											
Geburten	813	969	811	621	682	830	765	734	700	688	620	562
Gestorbene	529	643	735	714	698	911	885	829	913	984	1 049	1 138
- Saldo	284	326	76	- 93	- 16	- 81	- 120	- 95	- 213	- 296	- 429	- 576
Geburtenhäufigkeit[5]	2 100	2 366	2 016	1 445	1 395	1 332	1 249	1 349	1 400	1 400	1 400	1 400
	Jahre											
Lebenserwartung[6]												
- Männer												
0 Jahre (bei Geburt)	64,6	66,9	67,4	69,9	72,6	72,5	73,3	74,8	.	78,1	79,7 [a)]	81,1
20 Jahre	50,3	50,3	50,2	51,6	53,6	53,4	54,1	55,5	.	.	.	.
40 Jahre	32,3	31,9	31,8	32,5	34,7	34,7	35,3	36,5	.	.	.	.
60 Jahre	16,2	15,5	15,3	16,4	17,7	17,8	18,3	19,2	.	.	22,7 [a)]	23,7
80 Jahre	5,2	5,2	5,4	5,7	6,1	6,2	6,5	7,0	.	.	.	.
- Frauen									.	.	.	.
0 Jahre (bei Geburt)	68,5	72,4	73,8	76,6	79,0	79,0	79,7	80,8	.	83,8	85,4 [a)]	86,6
20 Jahre	53,2	55,2	56,0	57,9	59,8	59,8	60,4	61,4	.	.	.	.
40 Jahre	34,7	36,1	36,8	38,6	40,4	40,3	40,8	41,8	.	.	.	.
60 Jahre	17,5	18,5	19,1	20,7	22,2	22,1	22,7	23,5	.	.	27,1 [a)]	28,2
80 Jahre	5,6	5,9	6,2	6,9	7,7	7,7	8,0	8,5	.	.	.	.
	Tausend Personen											
Außenwanderungen[7]												
- Zuzüge, insgesamt	88	395	1 043	736	1 134	1 199	1 096	879				
Deutsche	.	77	67	105	367	274	303	194				
Ausländer	.	318	976	631	767	925	793	685				
- Fortzüge, insgesamt	136	219	496	440	540	596	698	606				
Deutsche	.	94	61	54	102	99	131	110				
Ausländer	.	124	435	386	438	498	567	497				
- Saldo, insgesamt	- 48	176	547	297	594	603	398	273	230	215	205	200
Deutsche	.	- 17	6	51	265	175	173	84	30	15	5	0
Ausländer	.	193	542	246	329	428	225	188	200	200	200	200

1) Ab 1991 Bundesrepublik Deutschland einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost. - 2) Gemäß 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (5. Variante) auf der Basis 31. Dezember 2001; Jahresendstände. - 3) Unter 20-Jährige bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH. - 4) 65-Jährige und Ältere bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH. - 5) Lebendgeborene je Tausend Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren. - 6) Bei erreichtem Alter; errechnet aus den Sterbetafeln von 1949/51, 1960/61, 1970/72, 1979/81, 1990/92, 1994/96, 1998/00. - 7) Außenwanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland; für 1950 Ergebnisse des Jahres 1952. - a) Fernere Lebenserwartung im Jahr 2035.

Tabelle 18*

Ausländer in Deutschland

An-

Staatsangehörigkeit	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
				Wohnbevölkerung[1)]				
Europa	5 920 324	6 003 943	6 004 693	5 938 649	5 930 311	5 857 791	5 834 688	5 816 743
Belgien	22 917	23 214	23 313	23 266	23 284	23 494	23 463	23 525
Dänemark	20 540	20 483	20 474	20 383	20 320	20 963	21 326	21 390
Finnland	14 790	15 129	15 090	15 150	15 449	15 903	16 059	15 827
Frankreich	99 135	101 783	103 902	105 808	107 191	110 173	111 347	112 392
Griechenland	359 556	362 539	363 202	363 514	364 354	365 438	362 708	359 361
Irland	15 683	16 282	16 039	15 512	15 527	15 690	15 594	15 647
Italien	586 089	599 429	607 868	612 048	615 900	619 060	616 282	609 784
Luxemburg	5 481	5 545	5 607	5 732	5 857	5 981	6 225	6 589
Niederlande	113 063	113 299	112 804	112 072	110 519	110 786	112 362	115 215
Österreich	184 470	184 933	185 076	185 159	186 090	187 742	188 957	189 336
Portugal	125 131	130 842	132 314	132 578	132 623	133 726	132 625	131 435
Schweden	16 784	17 275	17 545	17 923	18 178	18 875	19 194	19 417
Spanien	132 283	132 457	131 636	131 121	129 893	129 471	128 713	127 465
Vereinigtes Königreich	115 826	116 641	115 162	114 055	113 487	115 353	115 167	114 683
EU-Länder	1 811 748	1 839 851	1 850 032	1 854 321	1 858 672	1 872 655	1 870 022	1 862 066
Estland	2 509	2 881	3 173	3 348	3 429	3 649	3 880	4 019
Jugoslawien[4)]	1 332 884	1 335 534	721 029	719 474	737 204	662 495	627 523	591 492
Polen	276 753	283 356	283 312	283 604	291 673	301 366	310 432	317 603
Schweiz	36 045	36 541	36 842	37 153	37 455	37 974	37 922	38 010
Slowakei	6 707	7 738	9 242	9 808	12 097	14 657	17 049	18 327
Slowenien	17 328	17 772	18 093	18 412	18 648	18 766	19 395	20 550
Tschechische Republik	18 327	18 771	19 583	20 782	22 038	24 361	26 667	28 429
Türkei	2 014 311	2 049 060	2 107 426	2 110 223	2 053 564	1 998 534	1 947 938	1 912 169
Ungarn	56 748	55 706	52 029	51 905	53 152	54 437	55 978	55 953
Übriges Europa	346 964	356 733	903 932	829 619	842 379	868 897	917 882	968 125
Afrika	291 169	298 643	305 595	303 269	300 611	299 255	303 018	308 238
Ägypten	13 455	13 595	13 927	13 976	13 811	14 025	14 179	14 477
Marokko	81 922	82 927	83 904	82 748	81 450	80 266	79 444	79 838
Übriges Afrika	195 792	202 121	207 764	206 545	205 350	204 964	209 395	213 923
Amerika	183 019	189 583	194 371	199 311	205 373	213 285	218 889	223 867
Kanada	10 508	10 826	11 119	11 403	11 594	12 048	12 646	13 160
Vereinigte Staaten	108 359	109 598	110 105	110 680	111 982	113 623	113 528	112 943
Übriges Amerika	64 152	69 159	73 147	77 228	81 797	87 614	92 715	97 764
Asien	702 923	743 468	781 034	796 254	823 092	841 738	877 413	901 706
Indien	34 709	35 591	35 609	34 760	34 328	35 183	38 210	41 246
Iran	106 979	111 084	113 848	115 094	116 446	107 927	98 555	88 711
Israel	9 398	9 380	9 291	9 208	9 208	9 259	9 555	10 219
Japan	27 295	28 072	28 425	29 292	29 980	32 354	33 839	34 689
Jordanien	12 249	12 067	11 878	11 545	11 190	10 922	10 638	10 435
Pakistan	36 924	37 856	38 527	38 095	38 257	37 016	35 433	34 937
Übriges Asien	475 369	509 418	543 456	558 260	583 683	609 077	651 183	681 469
Australien und Ozeanien	9 186	9 380	9 624	9 929	10 033	10 410	11 202	11 853
Staatenlos und ungeklärte Staatsangehörigkeit	67 245	69 029	70 516	72 181	74 171	74 338	73 418	73 185
Insgesamt	7 173 866	7 314 046	7 365 833	7 319 593	7 343 591	7 296 817	7 318 628	7 335 592

1) Stand am 31. Dezember. - 2) Ab 1998 Deutschland. - 3) Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer jeweils am 30. Juni. - Ab 1999 ohne eingebürgerte ausländische Mitbürger. - 4) Von 1993 bis 1996: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Serbien und Ma-

Tabelle 18*

nach der Staatsangehörigkeit

zahl

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Staatsangehörigkeit
			Beschäftigte[2)3)]					
1 873 502	1 822 384	1 740 729	1 746 748	1 653 430	1 679 143	1 692 605	1 655 796	Europa
9 373	9 211	8 882	8 775	8 611	8 552	8 655	8 548	Belgien
4 990	4 640	4 423	4 343	4 347	4 426	4 585	4 571	Dänemark
4 325	4 308	4 242	4 108	3 868	3 938	3 983	3 854	Finnland
68 277	68 715	69 296	72 246	77 227	80 500	82 054	76 387	Frankreich
116 745	113 107	108 666	108 989	108 911	111 581	110 919	107 339	Griechenland
3 931	3 841	4 025	3 769	3 590	3 464	3 459	3 312	Irland
204 646	203 204	199 741	202 740	204 906	207 427	205 791	197 575	Italien
1 265	1 289	1 269	1 276	1 300	1 273	1 309	1 231	Luxemburg
39 207	38 536	36 960	36 191	35 126	34 124	33 047	31 759	Niederlande
83 587	79 372	74 845	73 068	64 123	63 495	63 466	62 485	Österreich
51 057	51 356	50 754	52 235	50 218	49 748	48 844	46 713	Portugal
3 920	3 914	3 787	3 729	3 682	3 922	4 062	4 030	Schweden
50 141	47 991	45 766	44 829	41 857	41 583	41 173	39 636	Spanien
38 428	36 867	34 744	33 762	31 619	31 566	31 745	30 772	Vereinigtes Königreich
679 892	666 351	647 400	650 060	639 385	645 599	643 092	618 212	EU-Länder
.	.	354	428	451	544	631	698	Estland
418 668	408 218	307 679	284 593	231 125	208 579	196 609	183 488	Jugoslawien[5)]
66 193	63 844	61 075	65 139	58 305	59 007	63 394	66 611	Polen
8 830	8 466	7 983	8 014	7 065	7 259	7 399	7 443	Schweiz
.	.	1 570	1 987	2 502	3 453	4 600	5 068	Slowakei
.	.	3 108	3 585	5 084	5 914	6 276	6 459	Slowenien
.	.	5 522	5 859	12 037	13 091	14 548	15 000	Tschechische Republik
600 434	578 203	559 842	568 554	540 012	556 498	553 504	534 521	Türkei
13 512	12 489	11 952	14 444	12 615	12 415	13 116	13 089	Ungarn
85 973	84 813	134 244	144 085	144 849	166 784	189 436	205 207	Übriges Europa
66 218	66 759	68 683	74 206	73 050	78 150	79 465	78 842	Afrika
2 747	2 589	2 586	2 641	2 491	2 593	2 577	2 632	Ägypten
22 342	22 148	22 450	23 820	22 983	24 184	24 289	23 609	Marokko
41 129	42 022	43 647	47 745	47 576	51 373	52 599	52 601	Übriges Afrika
41 849	40 405	38 931	39 699	38 389	40 462	42 642	43 224	Amerika
2 393	2 350	2 318	2 322	2 200	2 427	2 443	2 508	Kanada
27 011	25 640	24 081	23 306	22 355	22 502	22 865	22 335	Vereinigte Staaten
12 445	12 415	12 532	14 071	13 834	15 533	17 334	18 381	Übriges Amerika
126 958	126 279	133 813	146 486	145 452	156 090	163 410	168 977	Asien
8 860	8 643	8 456	8 378	7 668	7 889	8 531	9 179	Indien
16 488	16 495	17 172	18 304	19 094	21 073	20 926	20 119	Iran
1 849	1 720	1 642	1 695	1 541	1 640	1 638	1 714	Israel
5 442	5 337	5 294	5 458	5 722	4 874	5 070	4 246	Japan
2 557	2 403	2 356	2 384	2 063	2 015	1 999	1 959	Jordanien
6 827	6 629	6 507	6 766	6 399	6 859	6 638	6 572	Pakistan
84 935	85 052	92 386	103 501	102 965	111 740	118 608	125 188	Übriges Asien
2 744	2 656	2 536	2 818	2 620	2 403	2 541	2 624	Australien und Ozeanien
17 451	19 199	17 168	20 309	11 881	7 372	27 399	10 490	Staatenlos und ungeklärte Staatsangehörigkeit
2 128 722	2 077 682	2 001 860	2 030 266	1 924 822	1 963 620	2 008 062	1 959 953	Insgesamt

zedonien; ab 1997: Montenegro und Serbien. - 5) Für Beschäftigte bis 1996: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Serbien, Slowenien und Mazedonien; ab 1997: Montenegro und Serbien.

Quelle für Beschäftigte: BA

Tabelle 19*

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Jahr[1]	Erwerbs-personen[2]	Erwerbsquoten der Wohnbevölkerung: insgesamt[3]	Erwerbsquoten der Wohnbevölkerung: 15- bis unter 65-Jährigen[4]	Erwerbstätige[5]: im Inland insgesamt	Erwerbstätige[5]: Inländer insgesamt	Erwerbstätige[5]: Inländer darunter: Arbeitnehmer zusammen	Erwerbstätige[5]: Inländer darunter: Arbeitnehmer darunter Ausländer[6)7)]	Nachrichtlich Pendler-saldo[8]	Erwerbs-lose[2]	Nachrichtlich: Registrierte Arbeits-lose[7]	Nachrichtlich: Arbeits-losen-quote[7)9)]	Nachrichtlich: Gemeldete Stellen[7]
	Tausend	vH	vH	Tausend Personen							vH	Tausend
				Früheres Bundesgebiet								
1970	26 827	*44,2*	.	26 618	26 724	22 299	.	- 106	103	149	*0,7*	.
1971	26 953	*44,0*	.	26 720	26 821	22 647	.	- 101	132	185	*0,8*	.
1972	27 134	*44,0*	*66,8*	26 860	26 957	22 911	.	- 97	177	246	*1,1*	.
1973	27 471	*44,3*	*66,9*	27 173	27 263	23 313	.	- 90	208	273	*1,2*	.
1974	27 334	*44,0*	*66,6*	26 900	26 988	23 178	.	- 88	346	582	*2,6*	.
1975	26 920	*43,5*	*66,6*	26 221	26 307	22 642	.	- 86	613	1 074	*4,7*	.
1976	26 847	*43,6*	*66,2*	26 125	26 213	22 720	.	- 88	634	1 060	*4,6*	235
1977	26 860	*43,7*	*66,4*	26 174	26 260	22 900	.	- 86	600	1 030	*4,5*	231
1978	27 085	*44,2*	*66,4*	26 433	26 519	23 216	.	- 86	566	993	*4,3*	246
1979	27 503	*44,8*	*66,8*	26 938	27 019	23 791	.	- 81	484	876	*3,8*	304
1980	27 935	*45,4*	*67,1*	27 377	27 452	24 239	.	- 75	483	889	*3,8*	308
1981	28 280	*45,8*	*66,9*	27 404	27 482	24 298	.	- 78	798	1 272	*5,5*	208
1982	28 576	*46,4*	*66,9*	27 183	27 274	24 127	.	- 91	1 302	1 833	*7,5*	105
1983	28 881	*47,0*	*66,2*	26 940	27 031	23 914	1 714	- 91	1 850	2 258	*9,1*	76
1984	29 180	*47,7*	*66,5*	27 155	27 250	24 137	1 553	- 95	1 930	2 266	*9,1*	88
1985	29 608	*48,5*	*67,2*	27 533	27 632	24 514	1 536	- 99	1 976	2 304	*9,3*	110
1986	29 964	*49,1*	*67,7*	28 058	28 157	25 015	1 545	- 99	1 807	2 228	*9,0*	154
1987	30 289	*49,6*	*68,3*	28 429	28 530	25 416	1 557	- 101	1 759	2 229	*8,9*	171
1988	30 680	*49,9*	*68,8*	28 821	28 920	25 811	1 607	- 99	1 760	2 242	*8,7*	189
1989	31 045	*50,0*	*69,0*	29 353	29 450	26 316	1 684	- 97	1 595	2 038	*7,9*	251
1990	31 699	*50,1*	*70,8*	30 276	30 276	27 116	1 793	0	1 423	1 883	*7,2*	314
1991	32 136	*50,2*	*70,5*	31 116	30 870	27 667	1 909	246	1 266	1 596	*5,7*	331
				Deutschland								
1991	40 632	*50,8*	*72,6*	38 454	38 499	34 919	.	- 45	2 133	2 602	.	363
1992	40 395	*50,1*	*72,4*	37 878	37 885	34 243	.	- 7	2 510	2 979	*7,7*	356
1993	40 376	*49,7*	*71,9*	37 365	37 356	33 667	.	9	3 020	3 419	*8,9*	279
1994	40 501	*49,7*	*72,1*	37 304	37 279	33 491	.	25	3 222	3 698	*9,6*	285
1995	40 445	*49,5*	*71,9*	37 382	37 330	33 498	.	52	3 115	3 612	*9,4*	321
1996	40 606	*49,6*	*71,4*	37 270	37 210	33 371	2 050	60	3 396	3 965	*10,4*	327
1997	40 932	*49,9*	*71,7*	37 208	37 145	33 231	1 998	63	3 787	4 384	*11,4*	337
1998	41 148	*50,2*	*71,7*	37 616	37 554	33 580	2 024	62	3 594	4 279	*11,1*	422
1999	41 339	*50,4*	*72,2*	38 071	38 006	34 067	1 915	65	3 333	4 099	*10,5*	456
2000	41 746	*50,8*	*72,1*	38 748	38 681	34 680	2 008	67	3 065	3 889	*9,6*	514
2001	41 961	*51,0*	*72,6*	38 911	38 851	34 774	1 979	60	3 110	3 852	*9,4*	506
2002	42 006	*50,9*	*72,8*	38 671	38 610	34 520	1 902	61	3 396	4 060	*9,8*	451

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Inländerkonzept; nach dem ESVG 1995. - 3) Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung insgesamt. - 4) Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren an der Wohnbevölkerung in diesem Alter nach den Ergebnissen des Mikrozensus. - 5) Arbeitnehmer, Selbständige und mithelfende Familienangehörige. - 6) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. - 7) Quelle: BA. - 8) Erwerbstätige nach dem Inlandskonzept abzüglich Erwerbstätige nach dem Inländerkonzept. - 9) Anteil der registrierten Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige).

Tabelle 20*

Struktur der Arbeitslosigkeit

Jahr	Registrierte Arbeitslose			Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit[2]	Kurzarbeiter	Bewegungen		Arbeitslosenquoten[4]				Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit[5]
	insgesamt	darunter: Männer	nachrichtlich: Langzeitarbeitslose[1]			Zugänge in registrierte/r Arbeitslosigkeit[3]	Abgänge aus registrierte/r Arbeitslosigkeit[3]	insgesamt	Männer	Frauen	Jugendliche unter 20 Jahren	
	Tausend Personen							vH				
	Früheres Bundesgebiet[6]											
1970	149	93	9	.	10	1 296	1 313	0,7	0,7	0,8	.	.
1975	1 074	623	97	.	773	3 450	3 173	4,7	4,3	5,4	.	.
1980	889	426	106	1 083	137	3 084	2 833	3,8	3,0	5,2	3,2	3,9
1985	2 304	1 289	666	2 821	235	3 750	3 728	9,3	8,6	10,4	8,1	9,7
1986	2 228	1 200	654	2 816	197	3 637	3 766	9,0	8,0	10,5	7,4	9,5
1987	2 229	1 207	670	2 920	278	3 726	3 636	8,9	8,0	10,2	6,6	9,8
1988	2 242	1 199	685	2 973	208	3 668	3 786	8,7	7,8	10,0	6,1	9,9
1989	2 038	1 070	591	2 785	108	3 806	3 945	7,9	6,9	9,4	.	9,2
1990	1 883	968	513	2 653	56	3 703	3 971	7,2	6,3	8,4	5,0	8,5
1991	1 689	898	455	2 372	140	3 507	3 570	6,2	5,6	7,0	.	7,9
1992	1 808	983	474	2 520	273	3 808	3 531	6,4	6,0	7,1	4,9	8,4
1993	2 270	1 277	594	3 136	757	4 376	3 895	8,0	7,8	8,3	6,2	10,3
1994	2 556	1 462	798	3 320	272	4 329	4 308	9,0	9,0	9,1	7,2	11,0
1995	2 565	1 464	828	3 373	125	4 462	4 337	9,1	9,1	9,0	7,8	11,2
1996	2 796	1 617	899	3 688	203	4 759	4 489	9,9	10,1	9,7	8,9	12,3
1997	3 021	1 741	1 057	3 884	131	4 723	4 620	10,8	11,0	10,5	9,0	12,9
1998	2 904	1 641	1 032	3 694	79	4 729	4 905	10,3	10,4	10,2	8,5	-
1999	2 756	1 536	963	3 585	90	4 620	4 814	9,6	9,7	9,6	7,7	-
2000	2 529	1 398	884	3 366	59	4 439	4 673	8,4	8,5	8,3	5,7	-
2001	2 478	1 379	786	3 345	94	4 572	4 441	8,0	8,3	7,7	4,8	-
2002	2 649	1 513	787	3 559	162	4 943	4 730	8,5	9,1	7,8	4,4	-
	Neue Bundesländer und Berlin											
1991	913	383	.	2 819	1 621	1 596	1 190	10,2	8,7	11,9	.	29,5
1992	1 170	429	271	3 115	380	1 727	1 647	14,4	10,6	18,5	.	32,8
1993	1 149	414	356	2 844	192	1 670	1 588	15,4	11,3	19,9	7,5	30,5
1994	1 142	401	361	2 592	100	1 747	1 897	15,7	11,3	20,4	7,2	28,1
1995	1 047	387	297	2 390	73	2 063	1 957	14,8	11,3	18,5	8,0	26,2
1996	1 169	495	296	2 386	75	2 384	2 296	16,6	14,1	19,2	9,6	26,3
1997	1 364	602	410	2 428	52	2 545	2 275	19,1	16,7	21,6	11,4	27,1
1998	1 375	632	423	2 463	36	2 541	2 689	19,2	17,5	21,0	11,4	-
1999	1 344	624	415	2 448	29	2 598	2 553	18,7	17,3	20,2	10,6	-
2000	1 359	655	459	2 331	27	2 496	2 501	18,5	17,8	19,3	10,5	-
2001	1 374	685	467	2 268	29	2 463	2 439	18,8	18,5	19,0	9,4	-
2002	1 411	727	518	2 249	45	2 469	2 420	19,2	19,5	18,9	8,9	-
	Deutschland											
1991	2 602	1 281	.	5 190	1 761	5 103	4 760	7,3	6,4	8,5	.	11,1
1992	2 979	1 412	745	5 634	653	5 535	5 178	8,5	7,1	10,2	.	11,6
1993	3 419	1 692	950	5 980	948	6 046	5 484	9,8	8,6	11,3	6,5	12,4
1994	3 698	1 863	1 158	5 912	372	6 076	6 205	10,6	9,5	12,0	7,2	12,6
1995	3 612	1 851	1 125	5 763	199	6 525	6 294	10,4	9,6	11,4	7,9	12,9
1996	3 965	2 112	1 196	6 073	277	7 142	6 785	11,5	11,0	12,1	9,0	14,0
1997	4 384	2 342	1 467	6 311	183	7 269	6 895	12,7	12,2	13,3	9,6	14,7
1998	4 279	2 273	1 455	6 154	115	7 270	7 594	12,3	11,9	12,8	9,3	14,5
1999	4 099	2 160	1 379	6 031	119	7 218	7 368	11,7	11,3	12,2	8,5	14,1
2000	3 889	2 053	1 343	5 699	86	6 935	7 173	10,7	10,5	10,9	6,8	13,2
2001	3 852	2 063	1 254	5 613	123	7 035	6 880	10,3	10,4	10,2	5,8	12,9
2002	4 060	2 239	1 305	5 809	207	7 412	7 151	10,8	11,3	10,3	5,4	13,4

1) Ein Jahr und länger registriert arbeitslos; Stand jeweils September. - 2) Zu den Einzelheiten siehe Anhang, IV B. - 3) Jahressummen. - 4) Anteil der registrierten Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige). - 5) Für das frühere Bundesgebiet, die neuen Bundesländer und Berlin-Ost: Anteil der registrierten Arbeitslosen plus verdeckt Arbeitsloser an den Erwerbspersonen (in der Abgrenzung des ESVG 1979); für Deutschland: offen und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (abzüglich der Differenz zwischen der Anzahl der registrierten Arbeitslosen und den Erwerbslosen nach ESVG 1995) plus offen und verdeckt Arbeitslose, abzüglich subventioniert Beschäftigte. Eigene Berechnung. - 6) Wegen Gebietsstandveränderungen im Land Berlin seit 1997 wurden die Zeitreihen ab 1991 von der Bundesanstalt für Arbeit neu abgegrenzt: Früheres Bundesgebiet ohne Berlin; Neue Bundesländer und Berlin.

Quelle: BA

Tabelle 21*

Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen[1]

Jahr[2]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon					zusammen	davon			
				Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister	
				zusammen	davon							zusammen	darunter
					Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung						Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
	Früheres Bundesgebiet												
	Tausend Personen												
1970	26 618	2 302	12 362	10 085	322	9 518	245	2 277	11 954	5 878	1 625	4 451	1 894
1975	26 221	1 790	11 116	9 076	267	8 551	258	2 040	13 315	6 068	1 876	5 371	2 239
1980	27 377	1 448	11 258	9 081	248	8 558	275	2 177	14 671	6 424	2 160	6 087	2 336
1981	27 404	1 413	11 098	8 947	251	8 419	277	2 151	14 893	6 460	2 218	6 215	2 369
1982	27 183	1 369	10 788	8 716	249	8 188	279	2 072	15 026	6 445	2 249	6 332	2 385
1983	26 940	1 330	10 486	8 455	244	7 931	280	2 031	15 124	6 413	2 278	6 433	2 398
1984	27 155	1 293	10 460	8 429	235	7 913	281	2 031	15 402	6 488	2 343	6 571	2 403
1985	27 533	1 255	10 500	8 547	230	8 035	282	1 953	15 778	6 579	2 429	6 770	2 453
1986	28 058	1 240	10 635	8 702	228	8 190	284	1 933	16 183	6 695	2 528	6 960	2 486
1987	28 429	1 196	10 642	8 727	222	8 217	288	1 915	16 591	6 839	2 629	7 123	2 503
1988	28 821	1 153	10 658	8 740	214	8 235	291	1 918	17 010	7 004	2 736	7 270	2 518
1989	29 353	1 107	10 803	8 855	206	8 358	291	1 948	17 443	7 174	2 865	7 404	2 524
1990	30 276	1 080	11 114	9 085	198	8 593	294	2 029	18 082	7 436	3 064	7 582	2 525
1991	31 116	1 055	11 267	9 213	192	8 725	296	2 054	18 794	7 782	3 241	7 771	2 538
	Anteil in vH												
1970	*100*	*8,6*	*46,4*	*37,9*	*1,2*	*35,8*	*0,9*	*8,6*	*44,9*	*22,1*	*6,1*	*16,7*	*7,1*
1980	*100*	*5,3*	*41,1*	*33,2*	*0,9*	*31,3*	*1,0*	*8,0*	*53,6*	*23,5*	*7,9*	*22,2*	*8,5*
1990	*100*	*3,6*	*36,7*	*30,0*	*0,7*	*28,4*	*1,0*	*6,7*	*59,7*	*24,6*	*10,1*	*25,0*	*8,3*
1991	*100*	*3,4*	*36,2*	*29,6*	*0,6*	*28,0*	*1,0*	*6,6*	*60,4*	*25,0*	*10,4*	*25,0*	*8,2*
	Deutschland												
	Tausend Personen												
1991	38 454	1 555	14 117	11 321	324	10 581	416	2 796	22 782	9 333	3 707	9 742	3 142
1992	37 878	1 325	13 372	10 458	265	9 794	399	2 914	23 181	9 356	3 909	9 916	3 111
1993	37 365	1 224	12 755	9 730	231	9 110	389	3 025	23 386	9 341	4 054	9 991	3 035
1994	37 304	1 172	12 394	9 229	206	8 642	381	3 165	23 738	9 313	4 248	10 177	2 996
1995	37 382	1 115	12 228	9 001	195	8 439	367	3 227	24 039	9 309	4 404	10 326	2 957
1996	37 270	1 008	11 871	8 745	179	8 212	354	3 126	24 391	9 326	4 566	10 499	2 935
1997	37 208	991	11 585	8 586	155	8 088	343	2 999	24 632	9 347	4 738	10 547	2 876
1998	37 616	994	11 498	8 596	144	8 118	334	2 902	25 124	9 472	5 014	10 638	2 829
1999	38 071	973	11 333	8 483	133	8 032	318	2 850	25 765	9 617	5 348	10 800	2 802
2000	38 748	964	11 283	8 522	128	8 098	296	2 761	26 501	9 848	5 712	10 941	2 755
2001	38 911	952	11 115	8 528	117	8 129	282	2 587	26 844	9 914	5 897	11 033	2 705
2002	38 671	939	10 765	8 338	110	7 950	278	2 427	26 967	9 858	5 962	11 147	2 669
	Anteil in vH												
1991	*100*	*4,0*	*36,7*	*29,4*	*0,8*	*27,5*	*1,1*	*7,3*	*59,2*	*24,3*	*9,6*	*25,3*	*8,2*
1995	*100*	*3,0*	*32,7*	*24,1*	*0,5*	*22,6*	*1,0*	*8,6*	*64,3*	*24,9*	*11,8*	*27,6*	*7,9*
2000	*100*	*2,5*	*29,1*	*22,0*	*0,3*	*20,9*	*0,8*	*7,1*	*68,4*	*25,4*	*14,7*	*28,2*	*7,1*
2001	*100*	*2,4*	*28,6*	*21,9*	*0,3*	*20,9*	*0,7*	*6,6*	*69,0*	*25,5*	*15,2*	*28,4*	*7,0*
2002	*100*	*2,4*	*27,8*	*21,6*	*0,3*	*20,6*	*0,7*	*6,3*	*69,7*	*25,5*	*15,4*	*28,8*	*6,9*

1) Arbeitnehmer, Selbständige und mithelfende Familienangehörige; Inlandskonzept in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 22*

Arbeitnehmer nach Wirtschaftsbereichen[1)]

Jahr[2)]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe							Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe	zusammen	davon: Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister	
				zusammen	davon: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung					zusammen	darunter: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
	Früheres Bundesgebiet												
	Tausend Personen												
1970	22 193	332	11 672	9 663	317	9 101	245	2 009	10 189	4 672	1 356	4 161	1 894
1975	22 556	293	10 529	8 732	263	8 211	258	1 797	11 734	5 030	1 610	5 094	2 239
1980	24 164	299	10 728	8 785	244	8 266	275	1 943	13 137	5 471	1 879	5 787	2 336
1981	24 220	295	10 577	8 659	247	8 135	277	1 918	13 348	5 517	1 929	5 902	2 369
1982	24 036	297	10 272	8 435	245	7 911	279	1 837	13 467	5 505	1 953	6 009	2 385
1983	23 823	298	9 984	8 178	241	7 657	280	1 806	13 541	5 462	1 978	6 101	2 398
1984	24 042	302	9 963	8 154	232	7 641	281	1 809	13 777	5 524	2 032	6 221	2 403
1985	24 415	302	10 009	8 276	227	7 767	282	1 733	14 104	5 605	2 096	6 403	2 453
1986	24 916	298	10 149	8 433	225	7 924	284	1 716	14 469	5 717	2 176	6 576	2 486
1987	25 315	292	10 166	8 468	219	7 961	288	1 698	14 857	5 854	2 274	6 729	2 503
1988	25 712	289	10 181	8 483	211	7 981	291	1 698	15 242	6 018	2 364	6 860	2 518
1989	26 219	286	10 313	8 589	203	8 095	291	1 724	15 620	6 175	2 471	6 974	2 524
1990	27 116	294	10 618	8 812	195	8 323	294	1 806	16 204	6 420	2 652	7 132	2 525
1991	27 913	295	10 762	8 931	188	8 447	296	1 831	16 856	6 746	2 809	7 301	2 538
	Anteil in vH												
1970	*100*	*1,5*	*52,6*	*43,5*	*1,4*	*41,0*	*1,1*	*9,1*	*45,9*	*21,1*	*6,1*	*18,7*	*8,5*
1980	*100*	*1,2*	*44,4*	*36,4*	*1,0*	*34,2*	*1,1*	*8,0*	*54,4*	*22,6*	*7,8*	*23,9*	*9,7*
1990	*100*	*1,1*	*39,2*	*32,5*	*0,7*	*30,7*	*1,1*	*6,7*	*59,8*	*23,7*	*9,8*	*26,3*	*9,3*
1991	*100*	*1,1*	*38,6*	*32,0*	*0,7*	*30,3*	*1,1*	*6,6*	*60,4*	*24,2*	*10,1*	*26,2*	*9,1*
	Deutschland												
	Tausend Personen												
1991	34 874	775	13 518	10 982	320	10 246	416	2 536	20 581	8 143	3 229	9 209	3 142
1992	34 236	578	12 741	10 113	261	9 453	399	2 628	20 917	8 150	3 398	9 369	3 111
1993	33 676	517	12 108	9 380	227	8 764	389	2 728	21 051	8 125	3 514	9 412	3 035
1994	33 516	507	11 723	8 874	203	8 290	381	2 849	21 286	8 059	3 666	9 561	2 996
1995	33 550	502	11 539	8 652	192	8 093	367	2 887	21 509	8 035	3 799	9 675	2 957
1996	33 431	481	11 161	8 404	176	7 874	354	2 757	21 789	8 048	3 926	9 815	2 935
1997	33 294	484	10 869	8 238	153	7 742	343	2 631	21 941	8 059	4 044	9 838	2 876
1998	33 642	489	10 777	8 256	141	7 781	334	2 521	22 376	8 182	4 292	9 902	2 829
1999	34 132	488	10 613	8 161	131	7 712	318	2 452	23 031	8 356	4 623	10 052	2 802
2000	34 747	479	10 550	8 199	126	7 777	296	2 351	23 718	8 588	4 966	10 164	2 755
2001	34 834	466	10 371	8 204	116	7 806	282	2 167	23 997	8 642	5 137	10 218	2 705
2002	34 581	463	10 027	8 019	109	7 632	278	2 008	24 091	8 610	5 167	10 314	2 669
	Anteil in vH												
1991	*100*	*2,2*	*38,8*	*31,5*	*0,9*	*29,4*	*1,2*	*7,3*	*59,0*	*23,3*	*9,3*	*26,4*	*9,0*
1995	*100*	*1,5*	*34,4*	*25,8*	*0,6*	*24,1*	*1,1*	*8,6*	*64,1*	*23,9*	*11,3*	*28,8*	*8,8*
2000	*100*	*1,4*	*30,4*	*23,6*	*0,4*	*22,4*	*0,9*	*6,8*	*68,3*	*24,7*	*14,3*	*29,3*	*7,9*
2001	*100*	*1,3*	*29,8*	*23,6*	*0,3*	*22,4*	*0,8*	*6,2*	*68,9*	*24,8*	*14,7*	*29,3*	*7,8*
2002	*100*	*1,3*	*29,0*	*23,2*	*0,3*	*22,1*	*0,8*	*5,8*	*69,7*	*24,9*	*14,9*	*29,8*	*7,7*

1) Inlandskonzept in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 23*

Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt,

Mrd

Zeitraum[1)]	Bruttowertschöpfung	Unterstellte Bankgebühren	Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen	Bruttoinlandsprodukt	Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt)	Abschreibungen	Nettonationaleinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen	Volkseinkommen insgesamt	Volkseinkommen davon Arbeitnehmerentgelte[2)]	Volkseinkommen davon Unternehmens- und Vermögenseinkommen
	+	-	+	=	+	=	-	=	-	=	+	+
						In jeweiligen Preisen						
						Früheres Bundesgebiet						
1970	325,26	8,19	34,93	352,00	0,92	352,92	39,21	313,71	39,00	274,71	184,91	89,80
1971	360,28	9,55	39,37	390,10	0,42	390,52	45,02	345,50	43,13	302,37	209,74	92,63
1972	396,61	11,11	42,00	427,50	0,25	427,75	49,76	377,99	45,82	332,17	232,31	99,86
1973	444,22	12,27	44,75	476,70	0,18	476,88	55,15	421,73	49,25	372,48	264,31	108,17
1974	483,09	15,30	45,81	513,60	0,07	513,67	62,01	451,66	50,95	400,71	292,13	108,58
1975	504,31	16,97	48,66	536,00	0,36	536,36	67,36	469,00	52,15	416,85	305,35	111,50
1976	549,07	17,93	52,76	583,90	1,48	585,38	72,08	513,30	57,10	456,20	329,93	126,27
1977	587,49	19,23	55,44	623,70	0,28	623,98	76,80	547,18	61,02	486,16	354,21	131,95
1978	629,12	20,98	61,16	669,30	3,26	672,56	82,96	589,60	65,17	524,43	378,10	146,33
1979	677,01	22,50	67,99	722,50	1,58	724,08	90,98	633,10	71,77	561,33	409,25	152,08
1980	717,15	23,81	73,26	766,60	2,44	769,04	101,46	667,58	76,55	591,03	444,74	146,29
1981	751,83	27,98	76,35	800,20	0,76	800,96	110,32	690,64	77,21	613,43	466,42	147,01
1982	786,40	33,01	78,41	831,80	- 2,13	829,67	117,74	711,93	79,11	632,82	481,52	151,30
1983	826,04	37,17	83,33	872,20	1,74	873,94	123,79	750,15	83,91	666,24	492,28	173,96
1984	866,08	38,20	87,12	915,00	5,41	920,41	130,82	789,59	87,38	702,21	511,35	190,86
1985	905,14	38,18	88,34	955,30	5,09	960,39	136,65	823,74	88,27	735,47	531,78	203,69
1986	957,64	38,02	90,58	1 010,20	3,85	1 014,05	142,49	871,56	89,63	781,93	560,12	221,81
1987	986,49	37,48	94,29	1 043,30	2,44	1 045,74	148,36	897,38	91,21	806,17	585,53	220,64
1988	1 039,39	38,69	97,80	1 098,50	5,57	1 104,07	155,55	948,52	95,23	853,29	610,39	242,90
1989	1 100,70	39,80	107,40	1 168,30	8,77	1 177,07	165,76	1 011,31	104,42	906,89	638,70	268,19
1990	1 198,10	42,67	119,47	1 274,90	9,61	1 284,51	179,18	1 105,33	118,12	987,21	689,10	298,11
1991	1 305,82	50,53	131,81	1 387,10	3,27	1 390,37	195,71	1 194,66	129,27	1 065,39	745,92	319,47
						Deutschland						
1991	1 414,19	54,72	142,73	1 502,20	8,94	1 511,14	210,32	1 300,82	133,75	1 167,07	845,98	321,09
1992	1 518,90	60,17	154,47	1 613,20	7,95	1 621,15	230,66	1 390,49	147,89	1 242,60	916,36	326,24
1993	1 555,37	63,52	162,35	1 654,20	6,84	1 661,04	246,72	1 414,32	158,60	1 255,72	937,92	317,80
1994	1 626,08	67,60	177,02	1 735,50	- 7,07	1 728,43	256,88	1 471,55	168,92	1 302,63	961,17	341,46
1995	1 690,40	66,24	177,14	1 801,30	- 9,50	1 791,80	266,47	1 525,33	166,73	1 358,60	996,18	362,42
1996	1 722,07	66,81	178,44	1 833,70	- 8,02	1 825,68	272,14	1 553,54	171,88	1 381,66	1 005,25	376,41
1997	1 760,16	69,07	180,51	1 871,60	- 9,12	1 862,48	278,43	1 584,05	179,42	1 404,63	1 009,22	395,41
1998	1 810,25	68,42	187,57	1 929,40	- 13,98	1 915,42	285,22	1 630,20	188,03	1 442,17	1 030,56	411,61
1999	1 843,18	66,78	202,20	1 978,60	- 13,46	1 965,14	291,44	1 673,70	205,48	1 468,22	1 057,78	410,44
2000	1 885,32	61,80	206,48	2 030,00	- 9,71	2 020,29	302,36	1 717,93	209,58	1 508,35	1 099,09	409,26
2001	1 925,06	58,98	207,62	2 073,70	- 8,06	2 065,64	311,13	1 754,51	212,32	1 542,19	1 121,28	420,91
2002	1 958,89	58,22	209,73	2 110,40	- 1,57	2 108,83	317,72	1 791,11	219,60	1 571,51	1 130,46	441,05
2002 1. Vj.	471,32	14,62	52,30	509,00	- 3,91	505,09	79,09	426,00	52,72	373,28	262,36	110,92
2. Vj.	487,44	14,55	52,61	525,50	- 2,13	523,37	79,56	443,81	53,51	390,30	272,59	117,71
3. Vj.	497,28	14,52	53,74	536,50	- 0,27	536,23	79,46	456,77	57,89	398,88	281,53	117,35
4. Vj.	502,85	14,53	51,08	539,40	4,74	544,14	79,61	464,53	55,48	409,05	313,98	95,07
2003 1. Vj.	475,81	14,53	53,92	515,20	- 5,87	509,33	79,41	429,92	55,60	374,32	263,67	110,65
2. Vj.	488,19	14,52	54,03	527,70	- 4,36	523,34	79,93	443,41	57,05	386,36	272,54	113,82

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Inländerkonzept.

Tabelle 23*

Volkseinkommen, Nationaleinkommen

Euro

Brutto-wert-schöpfung	Unterstellte Bank-gebühren	Gütersteuern abzüglich Gütersubven-tionen	Brutto-inlands-produkt	Saldo der Primärein-kommen aus der übrigen Welt	Brutto-national-einkommen (Brutto-sozial-produkt)	Abschrei-bungen	Netto-national-einkommen	Nachrichtlich: Geleistete Arbeits-stunden der Erwerbs-tätigen (Arbeits-volumen)	Zeitraum[1)]
+	-	+	=	+	=	-	=	Mrd Stunden	
				In Preisen von 1995					
				Früheres Bundesgebiet					
823,48	17,70	91,22	897,00	6,95	903,95	99,12	804,83	51,887	1970
847,02	18,57	98,25	926,70	5,99	932,69	105,89	826,80	51,305	1971
883,44	20,74	102,10	964,80	4,05	968,85	112,43	856,42	50,748	1972
925,07	21,68	105,41	1 008,80	4,10	1 012,90	118,61	894,29	50,464	1973
934,23	22,21	101,38	1 013,40	4,60	1 018,00	123,96	894,04	49,038	1974
919,41	22,90	106,29	1 002,80	4,94	1 007,74	128,50	879,24	46,671	1975
965,25	24,48	112,13	1 052,90	8,09	1 060,99	132,75	928,24	47,313	1976
996,29	26,84	115,45	1 084,90	5,68	1 090,58	137,22	953,36	46,605	1977
1 027,33	29,11	119,18	1 117,40	9,92	1 127,32	142,05	985,27	46,340	1978
1 071,67	31,13	123,36	1 163,90	6,92	1 170,82	147,49	1 023,33	46,769	1979
1 084,75	31,75	125,70	1 178,70	8,20	1 186,90	153,13	1 033,77	47,085	1980
1 088,92	32,64	123,72	1 180,00	5,47	1 185,47	158,42	1 027,05	46,614	1981
1 085,04	33,60	119,26	1 170,70	1,23	1 171,93	162,88	1 009,05	46,029	1982
1 100,21	34,69	123,38	1 188,90	6,55	1 195,45	167,06	1 028,39	45,317	1983
1 133,05	35,44	124,89	1 222,50	11,35	1 233,85	170,89	1 062,96	45,198	1984
1 162,42	37,08	123,96	1 249,30	11,47	1 260,77	174,84	1 085,93	44,804	1985
1 191,48	39,28	127,30	1 279,50	8,81	1 288,31	179,02	1 109,29	45,216	1986
1 208,50	41,45	131,25	1 298,30	6,19	1 304,49	183,93	1 120,56	45,352	1987
1 254,82	43,15	135,13	1 346,80	10,43	1 357,23	189,31	1 167,92	45,641	1988
1 308,56	44,69	135,63	1 399,50	14,94	1 414,44	195,67	1 218,77	45,640	1989
1 382,32	47,64	144,92	1 479,60	15,32	1 494,92	203,23	1 291,69	45,873	1990
1 452,71	51,95	154,24	1 555,00	7,04	1 562,04	212,05	1 349,99	46,450	1991
				Deutschland					
1 598,27	57,16	169,69	1 710,80	11,66	1 722,46	228,53	1 493,93	59,254	1991
1 635,01	58,46	172,55	1 749,10	10,20	1 759,30	241,13	1 518,17	58,976	1992
1 619,22	60,88	171,76	1 730,10	8,08	1 738,18	251,40	1 486,78	57,426	1993
1 654,97	63,89	179,62	1 770,70	- 6,87	1 763,83	259,34	1 504,49	57,288	1994
1 690,40	66,24	177,14	1 801,30	- 9,50	1 791,80	266,47	1 525,33	56,836	1995
1 709,57	71,95	177,48	1 815,10	- 6,91	1 808,19	273,48	1 534,71	55,994	1996
1 742,09	78,42	176,73	1 840,40	- 8,06	1 832,34	279,93	1 552,41	55,656	1997
1 783,00	85,43	178,83	1 876,40	- 12,82	1 863,58	286,85	1 576,73	56,010	1998
1 823,52	93,03	184,31	1 914,80	- 11,87	1 902,93	295,56	1 607,37	56,315	1999
1 886,74	100,30	183,06	1 969,50	- 7,80	1 961,70	305,24	1 656,46	56,700	2000
1 911,47	104,91	179,64	1 986,20	- 6,64	1 979,56	314,71	1 664,85	56,409	2001
1 919,94	104,73	174,49	1 989,70	- 0,21	1 989,49	321,95	1 667,54	55,791	2002
464,17	26,07	44,00	482,10	- 3,48	478,62	79,85	398,77	14,045	2002 1. Vj.
479,94	26,15	44,01	497,80	- 1,77	496,03	80,34	415,69	13,399	2. Vj.
489,09	26,26	44,77	507,60	- 0,13	507,47	80,75	426,72	14,177	3. Vj.
486,74	26,25	41,71	502,20	5,17	507,37	81,01	426,36	14,173	4. Vj.
467,24	26,50	43,16	483,90	- 5,29	478,61	81,32	397,29	13,930	2003 1. Vj.
477,92	26,68	43,46	494,70	- 3,87	490,83	81,65	409,18	13,091	2. Vj.

Tabelle 24*

Bruttowertschöpfung

Jahr[1]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe	zusammen	davon			
				zusammen	davon: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung			Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister: zusammen	darunter: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
	In jeweiligen Preisen												
	Früheres Bundesgebiet												
	Mrd Euro												
1970	325,26	10,67	157,45	131,28	5,06	119,12	7,10	26,17	157,14	62,38	45,19	49,57	20,64
1975	504,31	13,77	212,76	180,59	6,42	162,12	12,05	32,17	277,78	93,39	85,34	99,05	38,95
1980	717,15	14,64	297,47	247,26	7,45	223,50	16,31	50,21	405,04	130,64	132,74	141,66	52,58
1981	751,83	15,27	303,05	252,08	8,43	226,43	17,22	50,97	433,51	134,45	146,79	152,27	55,94
1982	786,40	17,36	311,35	262,28	9,19	234,13	18,96	49,07	457,69	138,41	161,07	158,21	57,52
1983	826,04	15,63	324,58	273,69	9,47	243,25	20,97	50,89	485,83	143,94	176,28	165,61	59,22
1984	866,08	16,18	337,38	286,14	9,43	254,58	22,13	51,24	512,52	152,42	187,74	172,36	60,47
1985	905,14	15,05	355,08	306,08	9,49	273,60	22,99	49,00	535,01	157,06	197,84	180,11	63,03
1986	957,64	16,08	377,09	325,41	8,38	292,92	24,11	51,68	564,47	163,56	210,88	190,03	65,92
1987	986,49	14,30	379,40	326,96	7,92	293,55	25,49	52,44	592,79	169,50	224,06	199,23	68,67
1988	1 039,39	15,98	398,26	342,89	7,28	309,94	25,67	55,37	625,15	175,40	241,14	208,61	70,59
1989	1 100,70	18,01	418,78	359,34	7,44	326,34	25,56	59,44	663,91	186,96	260,14	216,81	72,84
1990	1 198,10	18,05	451,68	384,98	7,46	351,17	26,35	66,70	728,37	206,99	289,07	232,31	77,04
1991	1 305,82	16,38	478,46	407,23	7,99	372,18	27,06	71,23	810,98	230,30	328,95	251,73	83,72
	Anteil in vH												
1970	*100*	*3,3*	*48,4*	*40,4*	*1,6*	*36,6*	*2,2*	*8,0*	*48,3*	*19,2*	*13,9*	*15,2*	*6,3*
1980	*100*	*2,0*	*41,5*	*34,5*	*1,0*	*31,2*	*2,3*	*7,0*	*56,5*	*18,2*	*18,5*	*19,8*	*7,3*
1990	*100*	*1,5*	*37,7*	*32,1*	*0,6*	*29,3*	*2,2*	*5,6*	*60,8*	*17,3*	*24,1*	*19,4*	*6,4*
1991	*100*	*1,3*	*36,6*	*31,2*	*0,6*	*28,5*	*2,1*	*5,5*	*62,1*	*17,6*	*25,2*	*19,3*	*6,4*
	Deutschland												
	Mrd Euro												
1991	1 414,19	19,69	514,62	430,48	11,04	387,26	32,18	84,14	879,88	250,72	342,68	286,48	93,13
1992	1 518,90	19,98	534,61	434,69	10,90	391,03	32,76	99,92	964,31	265,00	382,03	317,28	101,10
1993	1 555,37	19,66	515,38	410,92	11,08	366,66	33,18	104,46	1 020,33	271,59	415,26	333,48	105,55
1994	1 626,08	20,82	533,80	420,11	10,06	375,79	34,26	113,69	1 071,46	286,37	436,94	348,15	108,09
1995	1 690,40	21,59	542,35	428,30	9,90	382,24	36,16	114,05	1 126,46	299,45	462,27	364,74	111,63
1996	1 722,07	22,65	539,02	430,06	5,91	382,78	41,37	108,96	1 160,40	297,69	488,65	374,06	113,42
1997	1 760,16	22,89	542,82	438,20	5,32	392,22	40,66	104,62	1 194,45	306,00	508,81	379,64	113,53
1998	1 810,25	22,58	555,99	455,22	5,33	408,06	41,83	100,77	1 231,68	316,42	527,24	388,02	114,22
1999	1 843,18	22,12	553,92	452,99	5,16	408,45	39,38	100,93	1 267,14	322,09	548,30	396,75	115,64
2000	1 885,32	22,53	561,00	463,76	5,22	423,22	35,32	97,24	1 301,79	336,28	560,74	404,77	116,67
2001	1 925,06	23,49	564,63	472,14	4,31	431,27	36,56	92,49	1 336,94	350,46	574,06	412,42	116,72
2002	1 958,89	21,98	564,34	476,68	4,02	435,35	37,31	87,66	1 372,57	353,21	595,11	424,25	118,52
	Anteil in vH												
1991	*100*	*1,4*	*36,4*	*30,4*	*0,8*	*27,4*	*2,3*	*5,9*	*62,2*	*17,7*	*24,2*	*20,3*	*6,6*
1995	*100*	*1,3*	*32,1*	*25,3*	*0,6*	*22,6*	*2,1*	*6,7*	*66,6*	*17,7*	*27,3*	*21,6*	*6,6*
2000	*100*	*1,2*	*29,8*	*24,6*	*0,3*	*22,4*	*1,9*	*5,2*	*69,0*	*17,8*	*29,7*	*21,5*	*6,2*
2001	*100*	*1,2*	*29,3*	*24,5*	*0,2*	*22,4*	*1,9*	*4,8*	*69,4*	*18,2*	*29,8*	*21,4*	*6,1*
2002	*100*	*1,1*	*28,8*	*24,3*	*0,2*	*22,2*	*1,9*	*4,5*	*70,1*	*18,0*	*30,4*	*21,7*	*6,1*

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 24*

nach Wirtschaftsbereichen

Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche					Jahr[1)]
		zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe	zusammen	davon				
			zusammen	davon: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung			Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister zusammen	darunter: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	
In Preisen von 1995													
Früheres Bundesgebiet													
Mrd Euro													
823,48	12,36	381,63	303,02	15,27	271,59	16,16	78,61	429,49	138,79	132,76	157,94	59,62	1970
919,41	13,28	386,07	309,93	11,12	279,27	19,54	76,14	520,06	150,40	169,23	200,43	73,13	1975
1 084,75	13,87	440,54	355,30	10,32	321,80	23,18	85,24	630,34	182,45	221,30	226,59	78,53	1980
1 088,92	13,81	431,16	348,91	10,16	317,36	21,39	82,25	643,95	183,16	228,69	232,10	80,35	1981
1 085,04	15,90	421,07	342,48	10,11	311,65	20,72	78,59	648,07	178,24	235,55	234,28	80,97	1982
1 100,21	14,85	424,87	344,55	9,62	312,79	22,14	80,32	660,49	180,69	242,48	237,32	81,46	1983
1 133,05	15,64	436,46	355,61	9,35	323,32	22,94	80,85	680,95	187,49	250,70	242,76	82,50	1984
1 162,42	14,68	446,95	370,04	9,14	337,67	23,23	76,91	700,79	191,41	261,18	248,20	84,25	1985
1 191,48	16,05	450,06	372,05	8,15	339,13	24,77	78,01	725,37	195,92	276,01	253,44	85,47	1986
1 208,50	14,85	446,36	369,80	8,00	334,37	27,43	76,56	747,29	200,32	289,14	257,83	87,01	1987
1 254,82	15,77	460,99	382,28	7,63	347,29	27,36	78,71	778,06	210,58	303,06	264,42	88,17	1988
1 308,56	16,29	483,82	401,38	7,99	365,88	27,51	82,44	808,45	218,83	320,34	269,28	88,72	1989
1 382,32	17,41	504,28	418,54	7,39	382,99	28,16	85,74	860,63	237,17	347,03	276,43	90,10	1990
1 452,71	16,02	517,76	432,25	7,84	395,64	28,77	85,51	918,93	258,44	376,08	284,41	93,06	1991
Anteil in vH													
100	*1,5*	*46,3*	*36,8*	*1,9*	*33,0*	*2,0*	*9,5*	*52,2*	*16,9*	*16,1*	*19,2*	*7,2*	1970
100	*1,3*	*40,6*	*32,8*	*1,0*	*29,7*	*2,1*	*7,9*	*58,1*	*16,8*	*20,4*	*20,9*	*7,2*	1980
100	*1,3*	*36,5*	*30,3*	*0,5*	*27,7*	*2,0*	*6,2*	*62,3*	*17,2*	*25,1*	*20,0*	*6,5*	1990
100	*1,1*	*35,6*	*29,8*	*0,5*	*27,2*	*2,0*	*5,9*	*63,3*	*17,8*	*25,9*	*19,6*	*6,4*	1991
Deutschland													
Mrd Euro													
1 598,27	20,08	559,62	456,33	10,86	410,59	34,88	103,29	1 018,57	282,12	403,62	332,83	108,46	1991
1 635,01	21,27	556,75	445,91	10,39	401,33	34,19	110,84	1 056,99	293,26	417,91	345,82	110,40	1992
1 619,22	21,72	525,78	415,33	10,68	370,99	33,66	110,45	1 071,72	289,18	431,77	350,77	110,20	1993
1 654,97	20,59	542,87	426,06	9,82	381,70	34,54	116,81	1 091,51	293,66	439,95	357,90	111,44	1994
1 690,40	21,59	542,35	428,30	9,90	382,24	36,16	114,05	1 126,46	299,45	462,27	364,74	111,63	1995
1 709,57	23,02	528,37	418,93	8,38	371,29	39,26	109,44	1 158,18	302,57	484,19	371,42	112,46	1996
1 742,09	22,94	536,45	428,63	6,33	383,99	38,31	107,82	1 182,70	306,01	502,95	373,74	111,66	1997
1 783,00	23,47	542,21	437,26	6,50	392,08	38,68	104,95	1 217,32	314,26	525,93	377,13	111,37	1998
1 823,52	24,76	535,60	430,54	6,77	384,53	39,24	105,06	1 263,16	334,50	546,59	382,07	110,51	1999
1 886,74	24,63	549,38	447,33	5,55	401,69	40,09	102,05	1 312,73	353,45	570,91	388,37	110,66	2000
1 911,47	24,61	540,04	444,25	3,58	400,77	39,90	95,79	1 346,82	367,58	589,65	389,59	109,49	2001
1 919,94	24,12	533,92	443,80	3,56	399,82	40,42	90,12	1 361,90	371,25	595,89	394,76	109,30	2002
Anteil in vH													
100	*1,3*	*35,0*	*28,6*	*0,7*	*25,7*	*2,2*	*6,5*	*63,7*	*17,7*	*25,3*	*20,8*	*6,8*	1991
100	*1,3*	*32,1*	*25,3*	*0,6*	*22,6*	*2,1*	*6,7*	*66,6*	*17,7*	*27,3*	*21,6*	*6,6*	1995
100	*1,3*	*29,1*	*23,7*	*0,3*	*21,3*	*2,1*	*5,4*	*69,6*	*18,7*	*30,3*	*20,6*	*5,9*	2000
100	*1,3*	*28,3*	*23,2*	*0,2*	*21,0*	*2,1*	*5,0*	*70,5*	*19,2*	*30,8*	*20,4*	*5,7*	2001
100	*1,3*	*27,8*	*23,1*	*0,2*	*20,8*	*2,1*	*4,7*	*70,9*	*19,3*	*31,0*	*20,6*	*5,7*	2002

Tabelle 25*

Verwendung des Volkseinkommens

Mrd Euro

Zeitraum[1]	Volkseinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen	Nettonationaleinkommen	Davon: Konsum[2]: Private Haushalte[5]	Konsum[2]: Staat	Nettoinvestitionen[3]: zusammen	Nettoinvestitionen[3] davon: Sektoren außerhalb des Staates	Nettoinvestitionen[3] davon: Sektor Staat	Außenbeitrag[4]: zusammen	Außenbeitrag[4] davon Saldo der: Warenumsätze	Dienstleistungsumsätze	Primäreinkommen
						Früheres Bundesgebiet						
1970	274,71	39,00	313,71	190,08	53,81	61,32	.	.	8,50	11,73	- 4,15	0,92
1971	302,37	43,13	345,50	211,52	63,97	62,68	.	.	7,33	11,78	- 4,87	0,42
1972	332,17	45,82	377,99	234,17	71,34	64,21	.	.	8,27	13,34	- 5,32	0,25
1973	372,48	49,25	421,73	257,13	82,69	68,21	.	.	13,70	20,40	- 6,88	0,18
1974	400,71	50,95	451,66	276,67	96,40	56,94	.	.	21,65	28,40	- 6,82	0,07
1975	416,85	52,15	469,00	303,80	106,66	44,90	.	.	13,64	20,71	- 7,43	0,36
1976	456,20	57,10	513,30	329,15	112,85	57,88	.	.	13,42	20,02	- 8,08	1,48
1977	486,16	61,02	547,18	354,32	119,98	59,43	.	.	13,45	22,20	- 9,03	0,28
1978	524,43	65,17	589,60	376,75	129,06	65,29	.	.	18,50	24,36	- 9,12	3,26
1979	561,33	71,77	633,10	406,14	139,63	83,10	.	.	4,23	14,56	- 11,91	1,58
1980	591,03	76,55	667,58	434,70	152,86	82,40	68,57	13,83	- 2,38	7,53	- 12,35	2,44
1981	613,43	77,21	690,64	459,35	164,10	61,68	49,85	11,83	5,51	18,16	- 13,41	0,76
1982	632,82	79,11	711,93	476,85	168,35	49,73	40,82	8,91	17,00	30,81	- 11,68	- 2,13
1983	666,24	83,91	750,15	498,85	173,47	60,97	53,81	7,16	16,86	26,60	- 11,48	1,74
1984	702,21	87,38	789,59	521,47	179,81	61,52	54,89	6,63	26,79	32,03	- 10,65	5,41
1985	735,47	88,27	823,74	541,05	187,28	56,51	49,74	6,77	38,90	43,28	- 9,47	5,09
1986	781,93	89,63	871,56	559,24	195,71	62,13	53,56	8,57	54,48	61,03	- 10,40	3,85
1987	806,17	91,21	897,38	582,76	203,68	58,15	49,93	8,22	52,79	62,64	- 12,29	2,44
1988	853,29	95,23	948,52	605,82	211,95	71,75	63,80	7,95	59,00	68,37	- 14,94	5,57
1989	906,89	104,42	1 011,31	642,40	216,20	87,03	78,44	8,59	65,68	72,17	- 15,26	8,77
1990	987,21	118,12	1 105,33	686,49	230,62	104,16	95,07	9,09	84,06	71,12	3,33	9,61
1991	1 065,39	129,27	1 194,66	745,62	244,56	118,98	111,50	7,48	85,50	67,93	14,30	3,27
						Deutschland						
1991	1 167,07	133,75	1 300,82	852,51	288,36	154,55	140,65	13,90	5,40	16,56	- 20,10	8,94
1992	1 242,60	147,89	1 390,49	914,30	318,88	153,33	135,61	17,72	3,98	22,43	- 26,40	7,95
1993	1 255,72	158,60	1 414,32	950,66	328,77	125,18	109,75	15,43	9,71	32,40	- 29,53	6,84
1994	1 302,63	168,92	1 471,55	985,75	342,20	145,14	130,93	14,21	- 1,54	39,39	- 33,86	- 7,07
1995	1 358,60	166,73	1 525,33	1 024,79	356,79	141,63	133,30	8,33	2,12	46,00	- 34,38	- 9,50
1996	1 381,66	171,88	1 553,54	1 052,26	365,75	124,48	118,12	6,36	11,05	54,39	- 35,32	- 8,02
1997	1 404,63	179,42	1 584,05	1 079,77	364,47	123,26	120,24	3,02	16,55	63,40	- 37,73	- 9,12
1998	1 442,17	188,03	1 630,20	1 111,18	369,53	134,63	131,65	2,98	14,86	69,94	- 41,10	- 13,98
1999	1 468,22	205,48	1 673,70	1 155,97	378,17	137,00	132,19	4,81	2,56	66,56	- 50,54	- 13,46
2000	1 508,35	209,58	1 717,93	1 196,22	385,57	138,33	135,48	2,85	- 2,19	62,83	- 55,31	- 9,71
2001	1 542,19	212,32	1 754,51	1 232,66	394,10	94,57	92,41	2,16	33,18	100,66	- 59,42	- 8,06
2002	1 571,51	219,60	1 791,11	1 236,49	404,43	61,09	61,26	- 0,17	89,10	133,81	- 43,14	- 1,57
2002 1. Vj.	373,28	52,72	426,00	296,34	96,28	15,85	.	.	17,53	33,95	- 12,51	- 3,91
2. Vj.	390,30	53,51	443,81	308,57	97,01	19,17	.	.	19,06	31,94	- 10,75	- 2,13
3. Vj.	398,88	57,89	456,77	309,71	98,64	26,00	.	.	22,42	34,96	- 12,27	- 0,27
4. Vj.	409,05	55,48	464,53	321,87	112,50	0,07	.	.	30,09	32,96	- 7,61	4,74
2003 1. Vj.	374,32	55,60	429,92	301,37	97,29	17,46	.	.	13,80	30,48	- 10,81	- 5,87
2. Vj.	386,36	57,05	443,41	313,32	98,49	16,47	.	.	15,13	30,50	- 11,01	- 4,36

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Ausgabenkonzept. - 3) Bruttoinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen) abzüglich Abschreibungen. - 4) Exporte abzüglich Importe. - 5) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Tabelle 26*

Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft

Jahr[1]	Unternehmens- und Vermögenseinkommen[2]	Saldo der Vermögenseinkommen mit der übrigen Welt	Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen: zusammen	davon: Kapitalgesellschaften: Betriebsüberschuss (+)	nachrichtlich: empfangene Vermögenseinkommen[3] (+)	geleistete Vermögenseinkommen[4] (-)	Unternehmensgewinne (=)	geleistete Ausschüttungen und Entnahmen (-)	reinvestierte Gewinne an die übrige Welt (-)	Primäreinkommen[5] (=)	Staat	private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck
	Früheres Bundesgebiet											
	Mrd Euro											
1980	146,29	3,14	143,15	50,77	120,10	99,92	70,95	56,07	-0,56	15,44	-1,81	94,19
1981	147,01	2,53	144,48	47,47	146,33	124,60	69,20	62,94	-1,55	7,81	-1,42	98,43
1982	151,30	-0,38	151,68	51,37	154,98	133,06	73,29	64,84	-0,60	9,05	-1,34	101,65
1983	173,96	2,83	171,13	65,11	149,44	119,47	95,08	68,28	0,31	26,49	-1,55	107,57
1984	190,86	6,71	184,15	70,66	162,55	128,28	104,93	81,36	-0,23	23,80	-1,46	114,95
1985	203,69	6,37	197,32	79,98	167,69	131,32	116,35	90,95	0,28	25,12	-1,41	118,75
1986	221,81	5,44	216,37	90,01	168,34	129,50	128,85	88,66	0,74	39,45	-1,46	127,82
1987	220,64	3,88	216,76	85,86	169,00	129,64	125,22	88,61	1,64	34,97	-1,27	132,17
1988	242,90	7,12	235,78	95,26	177,46	136,23	136,49	83,16	0,10	53,23	-1,10	141,62
1989	268,19	12,24	255,95	105,32	199,41	159,27	145,46	91,64	1,70	52,12	-1,00	151,63
1990	298,11	15,20	282,91	125,66	240,60	192,54	173,72	102,23	-0,78	72,27	-1,55	158,80
1991	319,47	16,31	303,16	133,60	276,88	220,20	190,28	132,87	1,84	55,57	-1,43	170,99
	Anteil am Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen in vH											
1980	*102,2*	*2,2*	*100*	*35,5*			*49,6*			*10,8*	*-1,3*	*65,8*
1985	*103,2*	*3,2*	*100*	*40,5*			*59,0*			*12,7*	*-0,7*	*60,2*
1990	*105,4*	*5,4*	*100*	*44,4*			*61,4*			*25,5*	*-0,5*	*56,1*
1991	*105,4*	*5,4*	*100*	*44,1*			*62,8*			*18,3*	*-0,5*	*56,4*
	Deutschland											
	Mrd Euro											
1991	321,09	16,31	304,78	125,99	307,01	245,30	187,70	141,23	1,84	44,63	-2,38	181,17
1992	326,24	17,74	308,50	114,65	335,46	274,20	175,91	139,36	-3,80	40,35	-2,37	196,22
1993	317,80	14,61	303,19	103,88	336,12	273,25	166,75	138,74	-2,84	30,85	-2,01	201,32
1994	341,46	2,97	338,49	126,30	339,43	261,87	203,86	171,98	-0,68	32,56	-1,44	213,63
1995	362,42	2,13	360,29	138,28	341,84	265,65	214,47	160,94	-1,80	55,33	-1,47	223,48
1996	376,41	1,93	374,48	138,98	351,95	274,38	216,55	157,45	-3,48	62,58	-1,71	237,21
1997	395,41	0,56	394,85	156,78	378,68	292,56	242,90	181,95	-0,40	61,35	-1,81	239,88
1998	411,61	-6,15	417,76	180,43	416,29	316,37	280,35	220,72	-0,52	60,15	-2,19	239,52
1999	410,44	-6,76	417,20	181,44	424,07	333,28	272,23	240,82	-5,16	36,57	-2,65	238,41
2000	409,26	-1,59	410,85	176,57	495,94	387,40	285,11	271,79	-5,84	19,16	-2,84	237,12
2001	420,91	-1,80	422,71	187,84	506,30	394,83	299,31	310,67	-17,52	6,16	-2,99	237,86
2002	441,05	1,12	439,93	200,94	493,88	380,40	314,42	279,67	-8,40	43,15	-3,60	242,59
	Anteil am Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen in vH											
1991	*105,4*	*5,4*	*100*	*41,3*			*61,6*			*14,6*	*-0,8*	*59,4*
1995	*100,6*	*0,6*	*100*	*38,4*			*59,5*			*15,4*	*-0,4*	*62,0*
1996	*100,5*	*0,5*	*100*	*37,1*			*57,8*			*16,7*	*-0,5*	*63,3*
1997	*100,1*	*0,1*	*100*	*39,7*			*61,5*			*15,5*	*-0,5*	*60,8*
1998	*98,5*	*-1,5*	*100*	*43,2*			*67,1*			*14,4*	*-0,5*	*57,3*
1999	*98,4*	*-1,6*	*100*	*43,5*			*65,3*			*8,8*	*-0,6*	*57,1*
2000	*99,6*	*-0,4*	*100*	*43,0*			*69,4*			*4,7*	*-0,7*	*57,7*
2001	*99,6*	*-0,4*	*100*	*44,4*			*70,8*			*1,5*	*-0,7*	*56,3*
2002	*100,3*	*0,3*	*100*	*45,7*			*71,5*			*9,8*	*-0,8*	*55,1*

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Inländerkonzept. - 3) Zinsen (einschließlich unterstellte Bankgebühren), Ausschüttungen und Entnahmen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen, reinvestierte Gewinne aus der übrigen Welt, Pachteinkommen. - 4) Zinsen und Pachten. Ohne Ausschüttungen und Entnahmen. - 5) Nettonationaleinkommen der Kapitalgesellschaften.

Tabelle 27*

Arbeitnehmerentgelte nach Wirtschaftsbereichen[1)2)]

Mrd Euro

Jahr[3)]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe: zusammen	davon Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe: zusammen	davon Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	davon Verarbeitendes Gewerbe	davon Energie- und Wasserversorgung	Baugewerbe	Dienstleistungsbereiche: zusammen	davon Handel, Gastgewerbe und Verkehr	davon Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister: zusammen	darunter Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
	Früheres Bundesgebiet												
1970	184,19	2,26	96,76	80,60	3,18	74,92	2,50	16,16	85,17	35,36	12,19	37,62	17,72
1971	208,75	2,42	106,67	87,94	3,43	81,57	2,94	18,73	99,66	40,44	14,34	44,88	21,03
1972	231,32	2,48	116,17	94,39	3,43	87,58	3,38	21,78	112,67	45,53	16,31	50,83	23,64
1973	263,35	2,63	130,32	106,49	3,64	98,98	3,87	23,83	130,40	51,96	18,84	59,60	27,49
1974	291,07	2,92	140,22	116,38	4,14	107,83	4,41	23,84	147,93	57,00	21,74	69,19	31,95
1975	304,12	3,04	141,15	117,71	4,58	108,32	4,81	23,44	159,93	60,44	24,02	75,47	34,16
1976	328,58	3,14	152,23	127,36	4,79	117,29	5,28	24,87	173,21	65,50	26,52	81,19	35,63
1977	352,83	3,43	163,49	137,71	5,02	126,83	5,86	25,78	185,91	70,17	28,59	87,15	37,12
1978	376,63	3,64	173,21	145,73	5,16	134,30	6,27	27,48	199,78	75,61	31,01	93,16	39,34
1979	407,73	3,87	188,06	157,77	5,63	145,24	6,90	30,29	215,80	81,24	34,22	100,34	41,70
1980	443,17	4,05	204,50	170,99	6,14	157,36	7,49	33,51	234,62	88,03	37,78	108,81	44,71
1981	464,64	4,13	211,01	176,85	6,49	162,32	8,04	34,16	249,50	92,82	40,58	116,10	47,52
1982	479,36	4,27	215,40	180,85	6,66	165,92	8,27	34,55	259,69	95,75	42,91	121,03	48,90
1983	490,02	4,41	217,90	182,87	6,66	167,59	8,62	35,03	267,71	97,63	44,62	125,46	50,25
1984	509,01	4,59	226,58	190,55	6,86	174,91	8,78	36,03	277,84	101,35	47,03	129,46	51,26
1985	529,21	4,70	234,38	200,65	6,87	184,61	9,17	33,73	290,13	105,05	49,29	135,79	53,49
1986	557,52	4,76	246,09	210,98	6,98	194,46	9,54	35,11	306,67	110,19	52,56	143,92	56,04
1987	582,79	4,72	255,54	220,25	6,98	203,18	10,09	35,29	322,53	115,14	56,05	151,34	58,44
1988	607,52	4,77	265,29	228,12	6,82	210,72	10,58	37,17	337,46	121,06	59,50	156,90	59,94
1989	635,82	4,84	277,88	238,54	6,78	221,10	10,66	39,34	353,10	127,26	63,85	161,99	61,54
1990	688,25	5,10	301,32	257,54	7,10	239,27	11,17	43,78	381,83	138,13	71,45	172,25	64,87
1991	750,79	5,34	323,27	276,23	7,14	256,67	12,42	47,04	422,18	153,81	80,53	187,84	70,47
	Deutschland												
1991	844,00	10,63	358,93	301,16	9,41	277,13	14,62	57,77	474,44	170,19	87,92	216,33	79,12
1992	915,29	8,90	381,46	315,84	9,55	290,34	15,95	65,62	524,93	187,58	99,26	238,09	86,44
1993	937,39	8,92	374,58	304,05	8,95	278,83	16,27	70,53	553,89	195,48	107,40	251,01	90,03
1994	960,96	9,23	379,95	303,48	8,15	279,01	16,32	76,47	571,78	197,96	113,67	260,15	91,85
1995	996,90	9,48	388,73	311,00	8,08	286,77	16,15	77,73	598,69	203,54	121,40	273,75	94,93
1996	1 006,17	9,31	384,33	309,28	7,70	285,39	16,19	75,05	612,53	203,80	127,15	281,58	96,74
1997	1 010,30	9,34	380,59	308,92	7,03	285,88	16,01	71,67	620,37	203,71	131,45	285,21	96,77
1998	1 031,42	9,50	384,37	315,70	6,52	293,10	16,08	68,67	637,55	206,43	140,74	290,38	97,27
1999	1 058,71	9,67	384,76	317,70	6,12	295,93	15,65	67,06	664,28	212,69	151,58	300,01	98,68
2000	1 099,96	9,73	397,77	332,56	6,14	310,64	15,78	65,21	692,46	219,46	166,31	306,69	99,21
2001	1 121,90	9,49	401,25	340,13	5,73	318,92	15,48	61,12	711,16	224,82	174,78	311,56	99,05
2002	1 131,00	9,54	395,47	337,93	5,26	317,66	15,01	57,54	725,99	227,04	179,27	319,68	100,62

1) Inlandskonzept, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995). - 2) Bruttolöhne und -gehälter zuzüglich tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber. - 3) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 28*

Bruttolöhne und -gehälter nach Wirtschaftsbereichen[1)2)]

Mrd Euro

Jahr[3)]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon					zusammen	davon			
				Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	öffentliche und private Dienstleister	
				zusammen	davon							zusammen	darunter
					Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung						Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
	Früheres Bundesgebiet												
1970	157,59	1,94	83,80	69,84	2,59	65,10	2,15	13,96	71,85	30,41	10,43	31,01	14,24
1971	177,91	2,05	92,01	75,93	2,78	70,64	2,51	16,08	83,85	34,67	12,11	37,07	16,98
1972	196,02	2,11	99,42	81,03	2,76	75,41	2,86	18,39	94,49	38,87	13,74	41,88	19,02
1973	221,66	2,23	110,72	90,79	2,92	84,61	3,26	19,93	108,71	44,04	15,80	48,87	22,04
1974	243,77	2,47	118,17	98,28	3,28	91,36	3,64	19,89	123,13	48,23	18,18	56,72	25,63
1975	252,77	2,54	117,92	98,46	3,52	91,10	3,84	19,46	132,31	50,78	19,88	61,65	27,27
1976	271,10	2,63	126,04	105,49	3,63	97,65	4,21	20,55	142,43	54,57	21,87	65,99	28,25
1977	291,64	2,86	135,84	114,52	3,82	106,12	4,58	21,32	152,94	58,56	23,67	70,71	29,38
1978	310,74	3,04	143,57	120,80	3,89	112,11	4,80	22,77	164,13	62,83	25,73	75,57	31,15
1979	335,92	3,21	155,15	130,09	4,14	120,80	5,15	25,06	177,56	67,77	28,37	81,42	33,04
1980	364,53	3,36	168,14	140,49	4,52	130,38	5,59	27,65	193,03	73,33	31,30	88,40	35,38
1981	382,19	3,43	174,02	145,78	4,91	134,93	5,94	28,24	204,74	77,18	33,55	94,01	37,63
1982	393,04	3,53	176,76	148,36	5,01	137,14	6,21	28,40	212,75	79,49	35,38	97,88	38,68
1983	400,42	3,64	177,89	149,20	4,98	137,77	6,45	28,69	218,89	80,86	36,59	101,44	39,78
1984	414,57	3,80	184,29	154,73	5,00	143,08	6,65	29,56	226,48	83,76	38,51	104,21	40,32
1985	431,16	3,86	190,96	163,54	5,17	151,51	6,86	27,42	236,34	86,79	40,52	109,03	41,85
1986	454,23	3,90	201,07	172,70	5,23	160,26	7,21	28,37	249,26	90,79	43,15	115,32	43,80
1987	474,85	3,88	207,75	179,15	5,19	166,42	7,54	28,60	263,22	95,31	46,26	121,65	45,74
1988	495,26	3,92	216,17	186,14	5,10	173,18	7,86	30,03	275,17	100,10	49,05	126,02	46,85
1989	519,14	3,95	226,98	195,18	5,10	182,01	8,07	31,80	288,21	105,50	52,63	130,08	47,90
1990	561,94	4,18	245,55	210,03	5,26	196,28	8,49	35,52	312,21	114,57	58,93	138,71	50,50
1991	613,00	4,41	263,08	225,04	5,40	210,53	9,11	38,04	345,51	127,55	66,34	151,62	55,37
	Deutschland												
1991	691,36	8,95	292,88	245,76	7,16	227,69	10,91	47,12	389,53	141,39	72,63	175,51	62,57
1992	749,34	7,46	310,90	257,21	7,17	238,18	11,86	53,69	430,98	155,54	81,99	193,45	68,48
1993	769,45	7,44	307,19	249,43	6,78	230,28	12,37	57,76	454,82	162,00	88,72	204,10	71,12
1994	781,08	7,65	308,18	245,86	6,05	227,32	12,49	62,32	465,25	162,56	93,41	209,28	71,64
1995	806,90	7,85	314,32	251,06	6,04	232,45	12,57	63,26	484,73	165,13	99,71	219,89	73,93
1996	815,69	7,70	311,21	250,64	5,71	232,34	12,59	60,57	496,78	167,28	103,75	225,75	75,00
1997	814,45	7,70	306,57	248,90	5,15	231,33	12,42	57,67	500,18	166,34	106,77	227,07	74,35
1998	831,10	7,82	309,39	254,13	4,79	236,96	12,38	55,26	513,89	168,62	114,11	231,16	74,74
1999	855,99	7,97	311,10	256,15	4,52	239,67	11,96	54,95	536,92	174,13	123,88	238,91	75,66
2000	885,20	8,03	316,87	263,30	4,44	247,61	11,25	53,57	560,30	181,02	134,35	244,93	76,52
2001	904,14	7,86	319,51	269,26	4,10	254,17	10,99	50,25	576,77	185,57	141,90	249,30	76,51
2002	910,77	7,89	314,97	267,55	3,78	252,60	11,17	47,42	587,91	187,92	144,74	255,25	77,23

1) Inlandskonzept, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995). - 2) Arbeitnehmerentgelte abzüglich tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber. - 3) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 29*

Verwendung des Bruttoinlands-

Mrd

Zeitraum[1)]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung				
		insgesamt	davon: Konsum (Ausgabenkonzept)			
			insgesamt	davon		
				Private Haushalte	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	Staat
	Früheres Bundesgebiet					
1970	352,00	344,42	243,89	187,62	2,46	53,81
1971	390,10	383,19	275,49	208,47	3,05	63,97
1972	427,50	419,48	305,51	230,57	3,60	71,34
1973	476,70	463,18	339,82	252,76	4,37	82,69
1974	513,60	492,02	373,07	271,79	4,88	96,40
1975	536,00	522,72	410,46	298,59	5,21	106,66
1976	583,90	571,96	442,00	323,35	5,80	112,85
1977	623,70	610,53	474,30	347,97	6,35	119,98
1978	669,30	654,06	505,81	369,76	6,99	129,06
1979	722,50	719,85	545,77	398,43	7,71	139,63
1980	766,60	771,42	587,56	426,15	8,55	152,86
1981	800,20	795,45	623,45	450,12	9,23	164,10
1982	831,80	812,67	645,20	466,92	9,93	168,35
1983	872,20	857,08	672,32	488,13	10,72	173,47
1984	915,00	893,62	701,28	509,99	11,48	179,81
1985	955,30	921,49	728,33	528,50	12,55	187,28
1986	1 010,20	959,57	754,95	545,40	13,84	195,71
1987	1 043,30	992,95	786,44	568,10	14,66	203,68
1988	1 098,50	1 045,07	817,77	590,48	15,34	211,95
1989	1 168,30	1 111,39	858,60	626,20	16,20	216,20
1990	1 274,90	1 200,45	917,11	668,81	17,68	230,62
1991	1 387,10	1 304,87	990,18	727,68	17,94	244,56
	Deutschland					
1991	1 502,20	1 505,74	1 140,87	832,88	19,63	288,36
1992	1 613,20	1 617,17	1 233,18	892,23	22,07	318,88
1993	1 654,20	1 651,33	1 279,43	926,63	24,03	328,77
1994	1 735,50	1 729,97	1 327,95	959,49	26,26	342,20
1995	1 801,30	1 789,68	1 381,58	996,16	28,63	356,79
1996	1 833,70	1 814,63	1 418,01	1 021,63	30,63	365,75
1997	1 871,60	1 845,93	1 444,24	1 047,55	32,22	364,47
1998	1 929,40	1 900,56	1 480,71	1 076,47	34,71	369,53
1999	1 978,60	1 962,58	1 534,14	1 118,30	37,67	378,17
2000	2 030,00	2 022,48	1 581,79	1 156,49	39,73	385,57
2001	2 073,70	2 032,46	1 626,76	1 191,47	41,19	394,10
2002	2 110,40	2 019,73	1 640,92	1 193,49	43,00	404,43
2001 1. Vj.	504,90	496,65	389,19	285,23	10,07	93,89
2. Vj.	515,00	506,56	402,18	298,58	9,96	93,64
3. Vj.	521,20	514,33	403,33	298,08	10,16	95,09
4. Vj.	532,60	514,92	432,06	309,58	11,00	111,48
2002 1. Vj.	509,00	487,56	392,62	285,70	10,64	96,28
2. Vj.	525,50	504,31	405,58	298,03	10,54	97,01
3. Vj.	536,50	513,81	408,35	299,10	10,61	98,64
4. Vj.	539,40	514,05	434,37	310,66	11,21	112,50
2003 1. Vj.	515,20	495,53	398,66	290,20	11,17	97,29
2. Vj.	527,70	508,21	411,81	302,42	10,90	98,49

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Tabelle 29*

produkts in jeweiligen Preisen

Euro

Inländische Verwendung						Exporte	Importe	Außenbeitrag[3]	Zeitraum[1]
	davon: Bruttoinvestitionen					von Waren und Dienstleistungen			
	davon: Bruttoanlageinvestitionen				Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen				
insgesamt	zusammen	davon: Ausrüstungsinvestitionen	Bauinvestitionen	Sonstige Anlagen[2]					
Früheres Bundesgebiet									
100,53	91,95	35,53	55,14	1,28	8,58	76,74	69,16	7,58	1970
107,70	104,48	38,87	64,11	1,50	3,22	82,27	75,36	6,91	1971
113,97	111,40	38,69	70,82	1,89	2,57	89,64	81,62	8,02	1972
123,36	117,29	39,97	75,03	2,29	6,07	105,38	91,86	13,52	1973
118,95	114,29	38,47	73,59	2,23	4,66	135,49	113,91	21,58	1974
112,26	113,51	41,36	69,62	2,53	- 1,25	133,09	119,81	13,28	1975
129,96	122,14	45,55	73,73	2,86	7,82	152,28	140,34	11,94	1976
136,23	131,71	50,40	77,96	3,35	4,52	161,41	148,24	13,17	1977
148,25	143,70	55,59	84,44	3,67	4,55	168,85	153,61	15,24	1978
174,08	161,93	61,79	96,10	4,04	12,15	185,33	182,68	2,65	1979
183,86	177,97	65,87	107,64	4,46	5,89	207,16	211,98	- 4,82	1980
172,00	177,99	65,75	107,26	4,98	- 5,99	234,57	229,82	4,75	1981
167,47	174,93	63,85	105,38	5,70	- 7,46	253,26	234,13	19,13	1982
184,76	184,47	69,53	108,73	6,21	0,29	257,13	242,01	15,12	1983
192,34	189,69	70,54	112,69	6,46	2,65	288,63	267,25	21,38	1984
193,16	193,86	78,58	108,16	7,12	- 0,70	318,34	284,53	33,81	1985
204,62	203,12	82,18	113,16	7,78	1,50	310,41	259,78	50,63	1986
206,51	210,04	86,05	115,79	8,20	- 3,53	309,25	258,90	50,35	1987
227,30	223,99	92,37	122,50	9,12	3,31	331,98	278,55	53,43	1988
252,79	246,51	102,78	133,55	10,18	6,28	375,29	318,38	56,91	1989
283,34	277,50	117,93	148,59	10,98	5,84	423,94	349,49	74,45	1990
314,69	306,51	132,49	162,58	11,44	8,18	483,49	401,26	82,23	1991
Deutschland									
364,87	356,87	153,71	190,92	12,24	8,00	395,18	398,72	- 3,54	1991
383,99	387,85	150,72	223,62	13,51	- 3,86	395,81	399,78	- 3,97	1992
371,90	380,99	130,28	236,57	14,14	- 9,09	376,66	373,79	2,87	1993
402,02	401,45	128,27	258,21	14,97	0,57	409,22	403,69	5,53	1994
408,10	404,24	129,82	258,76	15,66	3,86	441,04	429,42	11,62	1995
396,62	399,10	131,87	250,32	16,91	- 2,48	463,99	444,92	19,07	1996
401,69	401,14	137,22	245,98	17,94	0,55	522,53	496,86	25,67	1997
419,85	412,65	150,06	243,02	19,57	7,20	560,19	531,35	28,84	1998
428,44	426,39	159,59	245,19	21,61	2,05	586,37	570,35	16,02	1999
440,69	439,99	176,66	240,15	23,18	0,70	686,08	678,56	7,52	2000
405,70	420,65	167,36	228,94	24,35	- 14,95	731,47	690,23	41,24	2001
378,81	391,96	151,85	215,52	24,59	- 13,15	757,64	666,97	90,67	2002
107,46	97,18	40,48	50,81	5,89	10,28	181,14	172,89	8,25	2001 1. Vj.
104,38	108,93	42,57	60,43	5,93	- 4,55	184,12	175,68	8,44	2. Vj.
111,00	107,90	39,72	62,08	6,10	3,10	178,23	171,36	6,87	3. Vj.
82,86	106,64	44,59	55,62	6,43	- 23,78	187,98	170,30	17,68	4. Vj.
94,94	87,95	34,55	47,40	6,00	6,99	178,78	157,34	21,44	2002 1. Vj.
98,73	101,60	38,55	57,07	5,98	- 2,87	190,07	168,88	21,19	2. Vj.
105,46	102,13	36,76	59,23	6,14	3,33	190,76	168,07	22,69	3. Vj.
79,68	100,28	41,99	51,82	6,47	- 20,60	198,03	172,68	25,35	4. Vj.
96,87	83,56	33,79	43,77	6,00	13,31	187,26	167,59	19,67	2003 1. Vj.
96,40	98,18	37,39	54,79	6,00	- 1,78	186,27	166,78	19,49	2. Vj.

3) Exporte abzüglich Importe.

Tabelle 30*

Verwendung des Bruttoinlands-

Mrd

Zeitraum[1]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung					
		insgesamt	davon				
			Konsum (Ausgabenkonzept)				
			insgesamt	davon			
				Private Haushalte	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	Staat	
			Früheres Bundesgebiet				
1970	897,00	876,16	619,21	453,79	7,73	157,69	
1971	926,70	912,31	653,91	479,43	8,32	166,16	
1972	964,80	951,45	684,60	502,14	9,18	173,28	
1973	1 008,80	984,14	708,93	516,47	10,04	182,42	
1974	1 013,40	965,98	720,65	518,73	10,17	191,75	
1975	1 002,80	973,90	749,13	537,82	10,56	200,75	
1976	1 052,90	1 022,01	774,07	559,01	11,16	203,90	
1977	1 084,90	1 052,86	801,28	582,51	11,59	207,18	
1978	1 117,40	1 089,59	829,86	603,18	12,12	214,56	
1979	1 163,90	1 144,35	859,24	623,96	12,75	222,53	
1980	1 178,70	1 151,92	873,55	630,48	13,33	229,74	
1981	1 180,00	1 127,86	876,16	627,17	13,74	235,25	
1982	1 170,70	1 107,16	867,64	619,37	14,33	233,94	
1983	1 188,90	1 132,58	876,80	627,48	14,93	234,39	
1984	1 222,50	1 151,65	894,33	639,42	15,64	239,27	
1985	1 249,30	1 164,39	911,40	651,01	16,71	243,68	
1986	1 279,50	1 206,94	943,39	675,96	17,94	249,49	
1987	1 298,30	1 236,02	973,51	700,92	18,54	254,05	
1988	1 346,80	1 281,49	998,45	719,17	19,16	260,12	
1989	1 399,50	1 322,35	1 018,88	741,25	20,36	257,27	
1990	1 479,60	1 384,25	1 058,20	771,61	21,43	265,16	
1991	1 555,00	1 444,73	1 099,92	809,19	20,58	270,15	
			Deutschland				
1991	1 710,80	1 692,27	1 292,55	942,26	23,86	326,43	
1992	1 749,10	1 739,89	1 335,27	966,89	25,58	342,80	
1993	1 730,10	1 721,24	1 336,77	967,46	26,14	343,17	
1994	1 770,70	1 760,26	1 355,56	976,94	27,18	351,44	
1995	1 801,30	1 789,68	1 381,58	996,16	28,63	356,79	
1996	1 815,10	1 794,32	1 398,32	1 004,99	30,06	363,27	
1997	1 840,40	1 804,21	1 405,72	1 010,02	31,19	364,51	
1998	1 876,40	1 847,96	1 431,12	1 027,01	32,78	371,33	
1999	1 914,80	1 900,18	1 473,44	1 064,34	34,76	374,34	
2000	1 969,50	1 934,69	1 498,64	1 084,74	35,88	378,02	
2001	1 986,20	1 919,41	1 518,80	1 100,68	36,17	381,95	
2002	1 989,70	1 888,57	1 513,64	1 088,08	37,21	388,35	
2001 1. Vj.	487,50	472,97	368,54	265,16	8,83	94,55	
2. Vj.	495,30	480,00	378,85	276,02	9,20	93,63	
3. Vj.	502,90	486,56	375,91	273,65	8,77	93,49	
4. Vj.	500,50	479,88	395,50	285,85	9,37	100,28	
2002 1. Vj.	482,10	457,50	365,84	261,00	8,99	95,85	
2. Vj.	497,80	473,33	377,30	271,87	9,64	95,79	
3. Vj.	507,60	482,53	376,77	271,61	9,02	96,14	
4. Vj.	502,20	475,21	393,73	283,60	9,56	100,57	
2003 1. Vj.	483,90	461,94	367,50	262,43	9,07	96,00	
2. Vj.	494,70	475,20	380,68	274,08	9,71	96,89	

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Tabelle 30*

produkts in Preisen von 1995

Euro

Inländische Verwendung – insgesamt	davon Bruttoinvestitionen – davon Bruttoanlageinvestitionen – zusammen	davon Ausrüstungs-investitionen	Bauinvesti-tionen	Sonstige Anlagen[2]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen	Exporte von Waren und Dienstleistungen	Importe von Waren und Dienstleistungen	Außenbeitrag[3]	Zeitraum[1]
				Früheres Bundesgebiet					
256,95	240,43	82,28	156,14	2,01	16,52	162,49	141,65	20,84	1970
258,40	253,98	84,94	166,72	2,32	4,42	166,78	152,39	14,39	1971
266,85	260,86	82,39	175,76	2,71	5,99	176,51	163,16	13,35	1972
275,21	260,68	81,73	175,84	3,11	14,53	194,39	169,73	24,66	1973
245,33	235,93	72,79	160,21	2,93	9,40	217,02	169,60	47,42	1974
224,77	225,10	72,41	149,47	3,22	- 0,33	204,54	175,64	28,90	1975
247,94	233,03	77,28	152,28	3,47	14,91	224,99	194,10	30,89	1976
251,58	242,32	83,55	154,88	3,89	9,26	233,68	201,64	32,04	1977
259,73	252,21	89,43	158,59	4,19	7,52	240,30	212,49	27,81	1978
285,11	266,75	96,09	166,15	4,51	18,36	251,97	232,42	19,55	1979
278,37	271,84	97,68	169,30	4,86	6,53	265,69	238,91	26,78	1980
251,70	258,63	92,55	160,88	5,20	- 6,93	284,77	232,63	52,14	1981
239,52	245,70	85,06	154,91	5,73	- 6,18	295,17	231,63	63,54	1982
255,78	252,93	89,41	157,46	6,06	2,85	293,77	237,45	56,32	1983
257,32	252,57	87,28	158,97	6,32	4,75	319,54	248,69	70,85	1984
252,99	252,11	94,14	151,12	6,85	0,88	343,00	258,09	84,91	1985
263,55	259,48	96,60	155,35	7,53	4,07	338,68	266,12	72,56	1986
262,51	264,21	99,89	156,22	8,10	- 1,70	340,97	278,69	62,28	1987
283,04	276,42	105,37	162,02	9,03	6,62	359,78	294,47	65,31	1988
303,47	295,06	113,82	171,18	10,06	8,41	396,76	319,61	77,15	1989
326,05	317,92	127,66	179,43	10,83	8,13	449,29	353,94	95,35	1990
344,81	334,40	139,05	184,22	11,13	10,41	507,43	397,16	110,27	1991
				Deutschland					
399,72	391,93	161,14	218,85	11,94	7,79	413,62	395,09	18,53	1991
404,62	409,46	154,31	242,16	12,99	- 4,84	410,27	401,06	9,21	1992
384,47	391,24	131,00	246,53	13,71	- 6,77	387,73	378,87	8,86	1993
404,70	406,88	128,47	263,58	14,83	- 2,18	417,27	406,83	10,44	1994
408,10	404,24	129,82	258,76	15,66	3,86	441,04	429,42	11,62	1995
396,00	400,85	132,09	251,34	17,42	- 4,85	463,48	442,70	20,78	1996
398,49	403,09	137,01	247,63	18,45	- 4,60	515,59	479,40	36,19	1997
416,84	415,21	149,56	245,18	20,47	1,63	551,49	523,05	28,44	1998
426,74	432,44	160,31	248,70	23,43	- 5,70	581,84	567,22	14,62	1999
436,05	444,12	176,45	242,14	25,53	- 8,07	661,47	626,66	34,81	2000
400,61	425,29	167,81	230,53	26,95	- 24,68	698,78	631,99	66,79	2001
374,93	396,94	152,48	217,07	27,39	- 22,01	722,63	621,50	101,13	2002
104,43	98,30	40,72	51,02	6,56	6,13	172,71	158,18	14,53	2001 1. Vj.
101,15	109,89	42,50	60,82	6,57	- 8,74	174,67	159,37	15,30	2. Vj.
110,65	108,99	39,73	62,52	6,74	1,66	172,21	155,87	16,34	3. Vj.
84,38	108,11	44,86	56,17	7,08	- 23,73	179,19	158,57	20,62	4. Vj.
91,66	88,80	34,53	47,58	6,69	2,86	170,92	146,32	24,60	2002 1. Vj.
96,03	102,55	38,38	57,51	6,66	- 6,52	180,85	156,38	24,47	2. Vj.
105,76	103,64	37,13	59,67	6,84	2,12	181,96	156,89	25,07	3. Vj.
81,48	101,95	42,44	52,31	7,20	- 20,47	188,90	161,91	26,99	4. Vj.
94,44	85,39	34,68	43,91	6,80	9,05	179,24	157,28	21,96	2003 1. Vj.
94,52	100,07	37,98	55,33	6,76	- 5,55	178,11	158,61	19,50	2. Vj.

3) Exporte abzüglich Importe.

Tabelle 31*

Konsumausgaben der privaten Haus-

Jahr[2]	Insgesamt	Nahrungsmittel und Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe				Einrichtungsgegenstände, Apparate, Geräte und Ausrüstungen[3]	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Sonstige Waren und Dienstleistungen
				zusammen	darunter: tatsächliche Mietzahlungen	unterstellte Mietzahlungen	Strom, Gas und andere Brennstoffe							
	In jeweiligen Preisen													
	Früheres Bundesgebiet													
	Mrd Euro													
1970	186,43	47,46	19,62	33,36	11,79	11,37	7,12	16,54	4,15	21,68	2,39	18,05	8,92	14,26
1971	206,56	51,10	21,19	36,49	12,88	12,59	7,51	18,85	4,74	24,55	2,84	20,83	9,60	16,37
1972	227,86	55,53	23,40	40,19	14,10	13,96	8,20	21,12	5,24	26,72	3,46	23,56	10,50	18,14
1973	248,67	59,69	24,75	46,16	15,60	15,67	10,50	22,91	5,74	27,89	4,01	26,26	11,32	19,94
1974	267,12	62,40	26,50	51,25	17,06	17,40	11,89	24,66	6,41	28,13	4,58	28,76	12,26	22,17
1975	292,97	66,66	28,69	56,73	18,87	19,37	13,01	26,53	7,20	33,42	5,20	31,08	13,33	24,13
1976	317,73	71,44	30,22	62,53	20,27	21,03	15,00	28,40	7,98	37,89	5,71	33,38	14,45	25,73
1977	341,21	75,64	32,70	65,93	21,50	22,59	15,17	31,06	8,60	42,29	6,19	35,79	15,73	27,28
1978	361,98	77,83	33,77	70,42	22,67	24,15	16,51	32,74	9,61	45,77	6,85	38,32	17,53	29,14
1979	389,26	81,75	35,68	79,27	24,18	26,00	21,55	34,59	10,55	48,97	7,29	41,02	18,65	31,49
1980	416,26	87,14	38,66	86,03	26,41	28,55	23,00	37,00	11,60	50,44	7,56	43,56	20,05	34,22
1981	440,34	92,05	39,76	93,72	28,37	31,00	25,58	37,72	12,64	53,27	8,02	45,63	21,80	35,73
1982	457,95	96,38	39,60	101,24	30,67	33,81	27,35	37,23	13,42	54,61	8,60	46,86	22,61	37,40
1983	480,24	98,58	40,84	107,25	33,10	36,79	27,47	38,70	14,91	59,35	9,12	48,66	23,61	39,22
1984	503,28	100,42	42,20	115,15	35,13	39,45	30,09	39,67	15,94	62,54	9,49	50,76	25,40	41,71
1985	522,31	101,58	43,70	122,38	37,03	41,87	32,69	39,83	16,68	65,16	9,89	52,63	26,83	43,63
1986	536,76	102,99	45,50	122,48	38,85	44,18	28,20	41,32	17,15	67,94	10,24	54,85	28,48	45,81
1987	558,19	104,45	47,09	124,64	40,54	46,31	25,78	43,78	17,90	72,53	10,71	57,49	30,49	49,11
1988	580,15	106,57	47,52	127,45	42,26	48,75	23,76	46,39	18,94	75,85	11,17	60,72	32,66	52,88
1989	616,99	112,82	48,93	133,67	44,36	51,48	24,34	49,67	20,06	84,06	12,08	63,52	35,60	56,58
1990	676,06	122,41	54,71	141,98	46,76	54,71	26,11	55,01	21,88	95,86	12,59	71,10	39,02	61,50
1991	744,00	129,90	59,82	154,55	49,61	58,78	30,59	60,19	24,31	113,83	13,62	77,20	42,58	68,00
	Anteil in vH													
1970	*100*	*25,5*	*10,5*	*17,9*	*6,3*	*6,1*	*3,8*	*8,9*	*2,2*	*11,6*	*1,3*	*9,7*	*4,8*	*7,6*
1980	*100*	*20,9*	*9,3*	*20,7*	*6,3*	*6,9*	*5,5*	*8,9*	*2,8*	*12,1*	*1,8*	*10,5*	*4,8*	*8,2*
1990	*100*	*18,1*	*8,1*	*21,0*	*6,9*	*8,1*	*3,9*	*8,1*	*3,2*	*14,2*	*1,9*	*10,5*	*5,8*	*9,1*
1991	*100*	*17,5*	*8,0*	*20,8*	*6,7*	*7,9*	*4,1*	*8,1*	*3,3*	*15,3*	*1,8*	*10,4*	*5,7*	*9,1*
	Deutschland													
	Mrd Euro													
1991	820,69	149,80	64,55	164,80	50,51	59,58	35,13	66,33	25,72	127,29	14,64	86,53	47,28	73,75
1992	876,37	154,06	67,98	180,89	57,45	66,23	35,62	70,94	28,58	135,32	16,51	92,53	50,08	79,48
1993	908,12	154,98	70,17	200,49	65,20	73,80	37,80	73,56	32,70	128,72	17,94	93,83	52,08	83,65
1994	936,85	155,85	68,79	213,19	70,27	79,84	37,11	74,57	34,70	134,15	18,62	95,74	53,46	87,78
1995	972,43	160,28	69,22	227,54	75,37	86,05	38,11	74,27	39,35	138,26	19,70	98,48	53,52	91,81
1996	997,75	161,40	69,30	241,22	79,85	91,42	40,55	74,50	39,06	144,77	20,27	100,76	52,58	93,89
1997	1 023,83	164,30	69,51	250,48	83,25	95,76	40,76	74,88	41,59	148,03	22,52	103,27	52,80	96,45
1998	1 051,84	168,30	69,65	255,45	85,73	99,03	38,88	77,12	42,61	153,71	24,00	106,70	53,25	101,05
1999	1 091,23	173,14	71,59	262,24	88,40	102,74	38,34	79,57	43,50	163,60	24,63	111,94	54,72	106,30
2000	1 126,31	177,09	72,81	272,54	91,42	106,65	40,97	81,99	45,19	162,97	27,98	117,61	55,84	112,29
2001	1 163,25	186,23	73,18	286,18	94,15	110,31	47,62	81,69	47,30	165,86	32,13	119,09	56,31	115,28
2002	1 168,42	188,68	71,43	290,53	96,90	113,86	45,40	78,96	48,64	168,18	33,25	117,43	54,80	116,52
	Anteil in vH													
1991	*100*	*18,3*	*7,9*	*20,1*	*6,2*	*7,3*	*4,3*	*8,1*	*3,1*	*15,5*	*1,8*	*10,5*	*5,8*	*9,0*
1995	*100*	*16,5*	*7,1*	*23,4*	*7,8*	*8,8*	*3,9*	*7,6*	*4,0*	*14,2*	*2,0*	*10,1*	*5,5*	*9,4*
2000	*100*	*15,7*	*6,5*	*24,2*	*8,1*	*9,5*	*3,6*	*7,3*	*4,0*	*14,5*	*2,5*	*10,4*	*5,0*	*10,0*
2001	*100*	*16,0*	*6,3*	*24,6*	*8,1*	*9,5*	*4,1*	*7,0*	*4,1*	*14,3*	*2,8*	*10,2*	*4,8*	*9,9*
2002	*100*	*16,1*	*6,1*	*24,9*	*8,3*	*9,7*	*3,9*	*6,8*	*4,2*	*14,4*	*2,8*	*10,1*	*4,7*	*10,0*

1) Im Inland. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 31*

halte nach Verwendungszwecken[1)]

Insgesamt	Nahrungsmittel und Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe				Einrichtungsgegenstände, Apparate, Geräte und Ausrüstungen[3)]	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Sonstige Waren und Dienstleistungen	Jahr[2)]
			zusammen	darunter tatsächliche Mietzahlungen	darunter unterstellte Mietzahlungen	darunter Strom, Gas und andere Brennstoffe								
In Preisen von 1995														
Früheres Bundesgebiet														
Mrd Euro														
449,43	93,84	46,98	92,68	28,86	28,78	21,55	35,35	11,76	64,95	4,47	38,61	25,22	35,57	1970
472,37	98,05	48,13	95,33	30,04	30,30	21,09	38,69	12,38	68,56	4,96	42,19	25,77	38,31	1971
493,38	101,12	49,74	99,64	31,35	31,97	22,03	41,91	12,79	70,11	5,06	45,28	26,35	41,38	1972
503,13	101,24	48,96	105,04	33,04	34,10	23,09	43,92	13,04	67,90	5,18	47,65	26,48	43,72	1973
506,33	101,91	49,24	109,21	34,82	36,36	23,01	44,16	13,69	62,22	5,43	49,14	27,29	44,04	1974
525,33	103,61	50,86	113,20	36,59	38,46	22,80	44,94	14,25	69,96	5,63	50,19	27,98	44,71	1975
546,48	106,52	51,70	118,00	37,93	40,18	24,15	46,91	15,00	75,39	6,10	51,68	28,82	46,36	1976
567,75	106,60	53,28	121,23	39,12	41,79	24,15	49,79	15,56	82,11	6,59	54,11	29,65	48,83	1977
587,54	109,37	52,29	125,86	40,24	43,41	25,65	51,18	16,80	84,48	7,41	57,28	31,01	51,86	1978
606,73	113,60	53,03	130,83	41,68	45,28	26,81	52,59	17,65	85,65	8,04	59,50	31,59	54,25	1979
614,68	115,99	54,27	135,10	43,61	47,65	26,52	52,88	18,19	80,77	8,97	60,88	32,04	55,59	1980
613,82	117,05	53,01	138,76	45,18	49,81	26,17	50,72	18,73	77,41	9,36	61,14	32,66	54,98	1981
607,41	114,87	50,54	142,66	46,91	52,15	25,95	47,82	18,67	76,46	9,78	60,18	32,00	54,43	1982
617,35	114,39	50,74	146,66	48,32	54,20	26,29	48,34	19,61	80,22	10,15	60,38	32,11	54,75	1983
632,07	115,18	51,31	151,84	49,62	56,20	27,80	48,59	20,65	82,38	10,55	61,46	33,76	56,35	1984
644,70	115,93	52,02	156,47	50,89	58,11	29,12	48,02	21,29	83,88	11,16	62,78	35,13	58,02	1985
666,79	117,17	53,29	160,98	52,61	60,29	29,43	49,25	21,55	91,52	11,61	64,64	36,56	60,22	1986
690,40	120,08	54,56	164,85	54,21	62,12	29,25	51,65	22,05	96,49	12,21	67,23	38,45	62,83	1987
709,04	122,50	54,38	166,76	55,40	64,13	27,64	54,06	22,94	99,50	12,73	70,19	40,42	65,56	1988
733,43	126,82	55,20	169,07	56,49	65,91	26,66	56,96	23,29	104,64	13,64	72,78	43,05	67,98	1989
783,21	133,72	60,86	173,69	57,67	67,80	27,67	61,75	25,05	115,67	14,23	79,23	45,86	73,15	1990
831,15	138,29	64,94	180,68	58,90	69,81	30,94	65,63	26,84	129,99	14,48	84,55	48,16	77,59	1991
Anteil in vH														
100	*20,9*	*10,5*	*20,6*	*6,4*	*6,4*	*4,8*	*7,9*	*2,6*	*14,5*	*1,0*	*8,6*	*5,6*	*7,9*	1970
100	*18,9*	*8,8*	*22,0*	*7,1*	*7,8*	*4,3*	*8,6*	*3,0*	*13,1*	*1,5*	*9,9*	*5,2*	*9,0*	1980
100	*17,1*	*7,8*	*22,2*	*7,4*	*8,7*	*3,5*	*7,9*	*3,2*	*14,8*	*1,8*	*10,1*	*5,9*	*9,3*	1990
100	*16,6*	*7,8*	*21,7*	*7,1*	*8,4*	*3,7*	*7,9*	*3,2*	*15,6*	*1,7*	*10,2*	*5,8*	*9,3*	1991
Deutschland														
Mrd Euro														
932,33	159,15	69,83	206,18	66,91	75,10	36,05	72,08	29,09	146,07	15,55	95,82	53,71	84,85	1991
953,00	159,42	71,64	209,75	69,00	77,55	35,90	75,08	31,08	147,84	17,03	99,14	54,51	87,51	1992
949,64	158,26	71,85	215,24	70,71	80,02	37,44	75,86	34,51	135,42	18,17	97,43	54,06	88,84	1993
954,76	157,07	69,45	219,99	72,92	82,86	36,80	75,60	35,33	136,09	18,70	97,42	54,34	90,77	1994
972,43	160,28	69,22	227,54	75,37	86,05	38,11	74,27	39,35	138,26	19,70	98,48	53,52	91,81	1995
982,24	160,41	68,84	235,37	77,39	88,79	40,79	73,81	38,34	141,74	19,89	99,76	51,94	92,14	1996
990,37	160,87	68,76	238,30	78,64	90,83	40,16	73,88	38,88	143,33	22,89	99,58	51,53	92,35	1997
1 008,27	163,12	68,57	241,25	80,07	92,97	39,38	75,47	37,97	148,90	25,26	102,02	51,11	94,60	1998
1 044,08	168,76	70,26	244,19	81,78	95,56	37,54	77,42	40,11	155,09	30,68	106,67	51,85	99,05	1999
1 063,78	172,69	71,32	247,06	83,57	98,13	35,88	79,71	41,60	147,40	36,98	111,37	52,27	103,38	2000
1 081,59	174,73	71,16	253,70	85,11	100,45	38,54	78,64	43,27	147,72	44,61	110,77	51,84	105,15	2001
1 071,56	174,38	69,05	255,77	86,43	102,32	37,55	75,24	44,13	146,84	46,06	107,31	48,64	104,14	2002
Anteil in vH														
100	*17,1*	*7,5*	*22,1*	*7,2*	*8,1*	*3,9*	*7,7*	*3,1*	*15,7*	*1,7*	*10,3*	*5,8*	*9,1*	1991
100	*16,5*	*7,1*	*23,4*	*7,8*	*8,8*	*3,9*	*7,6*	*4,0*	*14,2*	*2,0*	*10,1*	*5,5*	*9,4*	1995
100	*16,2*	*6,7*	*23,2*	*7,9*	*9,2*	*3,4*	*7,5*	*3,9*	*13,9*	*3,5*	*10,5*	*4,9*	*9,7*	2000
100	*16,2*	*6,6*	*23,5*	*7,9*	*9,3*	*3,6*	*7,3*	*4,0*	*13,7*	*4,1*	*10,2*	*4,8*	*9,7*	2001
100	*16,3*	*6,4*	*23,9*	*8,1*	*9,5*	*3,5*	*7,0*	*4,1*	*13,7*	*4,3*	*10,0*	*4,5*	*9,7*	2002

3) Für den Haushalt; einschließlich Instandhaltung.

Tabelle 32*

Brutto-

Jahr[2)]	Insgesamt	Ausrüstungsinvestitionen			Bauinvestitionen				Sonstige Anlagen[3)]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen
							Nichtwohnbauten			
		zusammen	Sektoren außerhalb des Staates	Sektor Staat	zusammen	Wohnbauten	Sektoren außerhalb des Staates	Sektor Staat		
	In jeweiligen Preisen									
	Früheres Bundesgebiet									
	Mrd Euro									
1970	100,53	35,53	33,89	1,64	55,14	23,96	16,11	15,07	1,28	8,58
1971	107,70	38,87	37,04	1,83	64,11	29,12	18,86	16,13	1,50	3,22
1972	113,97	38,69	36,86	1,83	70,82	34,87	20,04	15,91	1,89	2,57
1973	123,36	39,97	38,01	1,96	75,03	37,83	20,75	16,45	2,29	6,07
1974	118,95	38,47	35,89	2,58	73,59	34,52	19,38	19,69	2,23	4,66
1975	112,26	41,36	38,63	2,73	69,62	31,84	18,19	19,59	2,53	- 1,25
1976	129,96	45,55	42,94	2,61	73,73	34,72	19,87	19,14	2,86	7,82
1977	136,23	50,40	47,67	2,73	77,96	37,77	21,08	19,11	3,35	4,52
1978	148,25	55,59	52,83	2,76	84,44	40,93	22,63	20,88	3,67	4,55
1979	174,08	61,79	58,75	3,04	96,10	47,19	25,70	23,21	4,04	12,15
1980	183,86	65,87	62,95	2,92	107,64	53,04	29,58	25,02	4,46	5,89
1981	172,00	65,75	62,87	2,88	107,26	53,25	29,95	24,06	4,98	- 5,99
1982	167,47	63,85	61,42	2,43	105,38	52,43	30,85	22,10	5,70	- 7,46
1983	184,76	69,53	66,89	2,64	108,73	56,65	31,48	20,60	6,21	0,29
1984	192,34	70,54	67,58	2,96	112,69	59,38	32,94	20,37	6,46	2,65
1985	193,16	78,58	75,18	3,40	108,16	54,78	32,77	20,61	7,12	- 0,70
1986	204,62	82,18	78,45	3,73	113,16	55,39	35,14	22,63	7,78	1,50
1987	206,51	86,05	82,22	3,83	115,79	56,23	36,87	22,69	8,20	- 3,53
1988	227,30	92,37	88,45	3,92	122,50	60,04	39,55	22,91	9,12	3,31
1989	252,79	102,78	98,64	4,14	133,55	66,31	42,96	24,28	10,18	6,28
1990	283,34	117,93	113,51	4,42	148,59	76,08	46,67	25,84	10,98	5,84
1991	314,69	132,49	128,09	4,40	162,58	85,03	51,15	26,40	11,44	8,18
	Anteil in vH									
1970	*100*	*35,3*	*33,7*	*1,6*	*54,8*	*23,8*	*16,0*	*15,0*	*1,3*	*8,5*
1975	*100*	*36,8*	*34,4*	*2,4*	*62,0*	*28,4*	*16,2*	*17,5*	*2,3*	*- 1,1*
1980	*100*	*35,8*	*34,2*	*1,6*	*58,5*	*28,8*	*16,1*	*13,6*	*2,4*	*3,2*
1985	*100*	*40,7*	*38,9*	*1,8*	*56,0*	*28,4*	*17,0*	*10,7*	*3,7*	*- 0,4*
1991	*100*	*42,1*	*40,7*	*1,4*	*51,7*	*27,0*	*16,3*	*8,4*	*3,6*	*2,6*
	Deutschland									
	Mrd Euro									
1991	364,87	153,71	147,59	6,12	190,92	94,70	63,54	32,68	12,24	8,00
1992	383,99	150,72	144,07	6,65	223,62	110,74	74,87	38,01	13,51	- 3,86
1993	371,90	130,28	124,51	5,77	236,57	120,96	77,25	38,36	14,14	- 9,09
1994	402,02	128,27	123,18	5,09	258,21	138,24	81,14	38,83	14,97	0,57
1995	408,10	129,82	125,01	4,81	258,76	141,98	82,50	34,28	15,66	3,86
1996	396,62	131,87	127,22	4,65	250,32	141,69	76,42	32,21	16,91	-2,48
1997	401,69	137,22	133,13	4,09	245,98	142,13	74,70	29,15	17,94	0,55
1998	419,85	150,06	145,28	4,78	243,02	142,35	71,93	28,74	19,57	7,20
1999	428,44	159,59	154,29	5,30	245,19	144,22	70,72	30,25	21,61	2,05
2000	440,69	176,66	171,42	5,24	240,15	140,92	69,82	29,41	23,18	0,70
2001	405,70	167,36	162,03	5,33	228,94	132,43	68,29	28,22	24,35	-14,95
2002	378,81	151,85	146,73	5,12	215,52	124,93	63,65	26,94	24,59	-13,15
	Anteil in vH									
1991	*100*	*42,1*	*40,5*	*1,7*	*52,3*	*26,0*	*17,4*	*9,0*	*3,4*	*2,2*
1995	*100*	*31,8*	*30,6*	*1,2*	*63,4*	*34,8*	*20,2*	*8,4*	*3,8*	*0,9*
2000	*100*	*40,1*	*38,9*	*1,2*	*54,5*	*32,0*	*15,8*	*6,7*	*5,3*	*0,2*
2002	*100*	*40,1*	*38,7*	*1,4*	*56,9*	*33,0*	*16,8*	*7,1*	*6,5*	*- 3,5*

1) Ausrüstungsinvestitionen, Bauinvestitionen, sonstige Anlagen, Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen.

Tabelle 32*

investitionen[1)]

Insgesamt	Ausrüstungsinvestitionen			Bauinvestitionen				Sonstige Anlagen[3)]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen	Jahr[2)]
	zusammen	Sektoren außerhalb des Staates	Sektor Staat	zusammen	Wohnbauten	Nichtwohnbauten				
						Sektoren außerhalb des Staates	Sektor Staat			
				In Preisen von 1995						
				Früheres Bundesgebiet						
				Mrd Euro						
256,95	82,28	78,96	3,32	156,14	74,88	42,75	38,51	2,01	16,52	1970
258,40	84,94	81,43	3,51	166,72	82,49	46,08	38,15	2,32	4,42	1971
266,85	82,39	78,96	3,43	175,76	92,71	46,76	36,29	2,71	5,99	1972
275,21	81,73	78,16	3,57	175,84	94,05	46,05	35,74	3,11	14,53	1973
245,33	72,79	68,41	4,38	160,21	80,63	39,41	40,17	2,93	9,40	1974
224,77	72,41	68,01	4,40	149,47	73,10	37,03	39,34	3,22	- 0,33	1975
247,94	77,28	73,20	4,08	152,28	75,71	39,04	37,53	3,47	14,91	1976
251,58	83,55	79,41	4,14	154,88	78,62	40,17	36,09	3,89	9,26	1977
259,73	89,43	85,42	4,01	158,59	80,58	40,94	37,07	4,19	7,52	1978
285,11	96,09	91,84	4,25	166,15	85,78	42,84	37,53	4,51	18,36	1979
278,37	97,68	93,83	3,85	169,30	87,75	45,00	36,55	4,86	6,53	1980
251,70	92,55	88,92	3,63	160,88	83,49	43,45	33,94	5,20	- 6,93	1981
239,52	85,06	82,18	2,88	154,91	79,66	43,94	31,31	5,73	- 6,18	1982
255,78	89,41	86,40	3,01	157,46	83,95	44,56	28,95	6,06	2,85	1983
257,32	87,28	84,02	3,26	158,97	85,39	45,49	28,09	6,32	4,75	1984
252,99	94,14	90,51	3,63	151,12	78,11	44,89	28,12	6,85	0,88	1985
263,55	96,60	92,62	3,98	155,35	77,76	47,30	30,29	7,53	4,07	1986
262,51	99,89	95,83	4,06	156,22	77,42	48,95	29,85	8,10	- 1,70	1987
283,04	105,37	101,31	4,06	162,02	80,96	51,45	29,61	9,03	6,62	1988
303,47	113,82	109,66	4,16	171,18	86,38	54,30	30,50	10,06	8,41	1989
326,05	127,66	123,23	4,43	179,43	93,42	55,50	30,51	10,83	8,13	1990
344,81	139,05	134,70	4,35	184,22	97,62	57,19	29,41	11,13	10,41	1991
				Anteil in vH						
100	*32,0*	*30,7*	*1,3*	*60,8*	*29,1*	*16,6*	*15,0*	*0,8*	*6,4*	1970
100	*32,2*	*30,3*	*2,0*	*66,5*	*32,5*	*16,5*	*17,5*	*1,4*	*- 0,1*	1975
100	*35,1*	*33,7*	*1,4*	*60,8*	*31,5*	*16,2*	*13,1*	*1,7*	*2,3*	1980
100	*37,2*	*35,8*	*1,4*	*59,7*	*30,9*	*17,7*	*11,1*	*2,7*	*0,3*	1985
100	*40,3*	*39,1*	*1,3*	*53,4*	*28,3*	*16,6*	*8,5*	*3,2*	*3,0*	1991
				Deutschland						
				Mrd Euro						
399,72	161,14	155,08	6,06	218,85	109,77	72,18	36,90	11,94	7,79	1991
404,62	154,31	147,74	6,57	242,16	121,32	80,21	40,63	12,99	- 4,84	1992
384,47	131,00	125,37	5,63	246,53	126,78	80,22	39,53	13,71	- 6,77	1993
404,70	128,47	123,46	5,01	263,58	141,56	82,65	39,37	14,83	- 2,18	1994
408,10	129,82	125,01	4,81	258,76	141,98	82,50	34,28	15,66	3,86	1995
396,00	132,09	127,38	4,71	251,34	141,75	76,69	32,90	17,42	- 4,85	1996
398,49	137,01	132,88	4,13	247,63	142,31	75,08	30,24	18,45	- 4,60	1997
416,84	149,56	144,64	4,92	245,18	142,64	72,46	30,08	20,47	1,63	1998
426,74	160,31	154,79	5,52	248,70	144,91	72,01	31,78	23,43	- 5,70	1999
436,05	176,45	171,04	5,41	242,14	141,12	70,40	30,62	25,53	- 8,07	2000
400,61	167,81	162,15	5,66	230,53	132,34	68,78	29,41	26,95	-24,68	2001
374,93	152,48	146,90	5,58	217,07	124,73	64,31	28,03	27,39	-22,01	2002
				Anteil in vH						
100	*40,3*	*38,8*	*1,5*	*54,8*	*27,5*	*18,1*	*9,2*	*3,0*	*1,9*	1991
100	*31,8*	*30,6*	*1,2*	*63,4*	*34,8*	*20,2*	*8,4*	*3,8*	*0,9*	1995
100	*40,5*	*39,2*	*1,2*	*55,5*	*32,4*	*16,1*	*7,0*	*5,9*	*- 1,9*	2000
100	*40,7*	*39,2*	*1,5*	*57,9*	*33,3*	*17,2*	*7,5*	*7,3*	*- 5,9*	2002

2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Tabelle 33*

Anlageinvestitionen nach Wirtschafts-

Mrd

Jahr[2]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe					zusammen	davon			
				zusammen	davon: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung	Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister[3]	Grundstücks- und Wohnungswesen	Öffentliche und private Dienstleister
	Neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen **Früheres Bundesgebiet**												
1970	37,88	1,91	22,59	20,29	0,65	17,53	2,11	2,30	13,38	7,66	2,12		3,60
1971	41,55	1,81	24,60	22,04	0,94	18,26	2,84	2,56	15,14	8,96	2,36		3,82
1972	41,93	2,07	24,08	21,46	0,83	17,05	3,58	2,62	15,78	9,21	2,68		3,89
1973	43,53	2,72	23,28	21,02	0,74	16,44	3,84	2,26	17,53	9,69	3,25		4,59
1974	42,18	2,20	23,05	21,56	0,76	16,28	4,52	1,49	16,93	9,32	2,83		4,78
1975	45,51	2,50	24,54	22,81	1,12	17,11	4,58	1,73	18,47	8,98	3,66		5,83
1976	49,97	2,80	26,26	24,30	1,26	19,07	3,97	1,96	20,91	9,71	4,75		6,45
1977	55,29	3,38	27,08	24,88	1,17	20,28	3,43	2,20	24,83	11,10	6,27		7,46
1978	60,96	3,58	28,93	26,22	1,12	21,32	3,78	2,71	28,45	12,31	7,74		8,40
1979	67,47	3,72	32,44	29,04	1,16	24,20	3,68	3,40	31,31	12,64	9,23		9,44
1980	72,14	3,40	35,77	32,47	1,29	27,14	4,04	3,30	32,97	13,23	10,06		9,68
1981	73,28	3,17	35,66	33,10	1,61	27,06	4,43	2,56	34,45	14,21	10,46		9,78
1982	72,00	3,44	36,21	34,00	1,91	26,01	6,08	2,21	32,35	13,60	9,91		8,84
1983	78,42	4,06	38,26	35,76	1,77	27,72	6,27	2,50	36,10	15,13	11,41		9,56
1984	80,04	3,42	38,60	36,23	1,50	27,86	6,87	2,37	38,02	15,37	12,04		10,61
1985	89,14	3,58	43,43	41,03	1,57	32,72	6,74	2,40	42,13	17,45	13,86		10,82
1986	93,86	3,52	46,22	43,49	1,61	35,13	6,75	2,73	44,12	18,09	14,66		11,37
1987	98,70	3,34	48,50	45,63	1,53	37,10	7,00	2,87	46,86	18,63	15,91		12,32
1988	106,81	3,82	49,95	46,92	1,70	38,75	6,47	3,03	53,04	20,47	19,45		13,12
1989	119,45	4,26	54,72	51,06	1,59	43,38	6,09	3,66	60,47	22,82	23,18		14,47
1990	135,01	4,53	61,62	57,21	1,37	50,05	5,79	4,41	68,86	25,79	26,84		16,23
1991	150,14	4,78	66,66	61,62	1,29	54,55	5,78	5,04	78,70	29,14	32,24		17,32
	Deutschland												
1991	171,54	4,64	75,84	68,92	1,75	60,11	7,06	6,92	91,06	34,16	35,08	1,14	20,68
1992	171,88	4,85	73,90	66,18	2,26	56,32	7,60	7,72	93,13	35,95	35,03	1,24	20,91
1993	152,56	4,15	62,82	55,66	1,85	46,01	7,80	7,16	85,59	34,76	31,24	1,31	18,28
1994	151,31	4,14	59,87	52,97	1,57	43,33	8,07	6,90	87,30	31,73	34,60	1,43	19,54
1995	153,83	4,35	60,77	55,01	1,92	46,59	6,50	5,76	88,71	30,12	36,97	1,34	20,28
1996	157,92	4,54	61,80	56,99	1,44	47,80	7,75	4,81	91,58	30,90	38,68	1,33	20,67
1997	165,03	4,13	61,53	57,32	1,21	48,98	7,13	4,21	99,37	33,69	42,98	1,43	21,27
1998	179,96	4,59	65,40	61,08	1,18	52,98	6,92	4,32	109,97	36,22	48,64	1,57	23,54
1999	192,94	4,85	69,57	64,86	1,19	57,04	6,63	4,71	118,52	37,44	53,53	1,56	25,99
2000	211,29	4,73	72,73	68,05	0,96	59,67	7,42	4,68	133,83	42,80	61,34	1,56	28,13
2001	206,06	4,47	72,48	68,55	0,82	60,52	7,21	3,93	129,11	40,10	60,06	1,50	27,45
2002	191,79	4,70	67,74	64,29	0,84	56,76	6,69	3,45	119,35	36,58	56,93		25,84

1) Neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen sowie neue Bauten. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 33*

bereichen in jeweiligen Preisen[1)]

Euro

Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche					Jahr[2)]
		zusammen	davon					zusammen	davon				
			Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister[3)]	Grundstücks- und Wohnungswesen	Öffentliche und private Dienstleister	
			zusammen	davon									
				Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung							
						Neue Bauten Früheres Bundesgebiet							
55,14	0,65	6,76	6,48	0,11	4,81	1,56	0,28	47,73	5,39	26,42		15,92	1970
64,11	0,57	7,70	7,29	0,16	5,12	2,01	0,41	55,84	6,25	32,13		17,46	1971
70,82	0,51	7,45	6,92	0,15	4,49	2,28	0,53	62,86	6,78	38,33		17,75	1972
75,03	0,57	7,30	6,73	0,12	4,35	2,26	0,57	67,16	6,91	41,80		18,45	1973
73,59	0,72	6,92	6,59	0,12	4,04	2,43	0,33	65,95	6,80	38,45		20,70	1974
69,62	0,77	6,68	6,40	0,14	3,30	2,96	0,28	62,17	6,43	35,57		20,17	1975
73,73	0,82	6,88	6,61	0,22	3,39	3,00	0,27	66,03	7,03	38,72		20,28	1976
77,96	0,93	7,58	7,21	0,21	4,07	2,93	0,37	69,45	7,02	41,46		20,97	1977
84,44	0,99	7,65	7,29	0,20	4,00	3,09	0,36	75,80	7,31	45,11		23,38	1978
96,10	1,01	8,88	8,45	0,24	4,73	3,48	0,43	86,21	8,11	52,20		25,90	1979
107,64	1,04	10,70	10,24	0,26	5,73	4,25	0,46	95,90	8,79	59,36		27,75	1980
107,26	0,99	10,15	9,69	0,29	5,28	4,12	0,46	96,12	8,46	60,60		27,06	1981
105,38	1,02	9,46	9,06	0,35	4,85	3,86	0,40	94,90	8,60	60,83		25,47	1982
108,73	1,12	9,04	8,58	0,33	4,50	3,75	0,46	98,57	8,86	65,34		24,37	1983
112,69	1,09	9,40	8,97	0,24	4,75	3,98	0,43	102,20	9,70	68,04		24,46	1984
108,16	1,08	9,26	8,92	0,24	4,84	3,84	0,34	97,82	10,05	63,53		24,24	1985
113,16	1,02	10,81	10,51	0,26	6,10	4,15	0,30	101,33	11,29	63,98		26,06	1986
115,79	1,01	11,14	10,82	0,21	6,80	3,81	0,32	103,64	11,90	65,08		26,66	1987
122,50	1,04	11,41	11,07	0,22	6,78	4,07	0,34	110,05	12,09	69,95		28,01	1988
133,55	1,10	12,61	12,20	0,15	7,70	4,35	0,41	119,84	12,74	77,24		29,86	1989
148,59	1,31	13,71	13,22	0,14	8,43	4,65	0,49	133,57	13,10	88,29		32,18	1990
162,58	1,27	14,49	13,94	0,12	8,92	4,90	0,55	146,82	14,49	99,16		33,17	1991
						Deutschland							
190,92	1,59	18,29	17,38	0,20	10,57	6,61	0,91	171,04	19,60	16,00	93,90	41,54	1991
223,62	1,77	22,33	21,25	0,21	11,36	9,68	1,08	199,52	24,49	17,62	108,56	48,85	1992
236,57	1,82	21,87	20,57	0,18	10,34	10,05	1,30	212,88	23,40	19,05	119,56	50,87	1993
258,21	1,84	21,03	19,63	0,14	9,39	10,10	1,40	235,34	23,18	21,32	136,73	54,11	1994
258,76	1,97	20,48	19,14	0,12	9,26	9,76	1,34	236,31	21,91	22,03	139,75	52,62	1995
250,32	1,90	18,65	17,57	0,10	8,67	8,80	1,08	229,77	19,57	19,62	141,06	49,52	1996
245,98	1,88	16,89	16,22	0,12	7,89	8,21	0,67	227,21	18,50	20,06	141,05	47,60	1997
243,02	1,91	16,59	16,04	0,14	8,35	7,55	0,55	224,52	18,65	20,34	139,28	46,25	1998
245,19	1,87	16,64	16,09	0,07	8,62	7,40	0,55	226,68	20,61	19,31	140,33	46,43	1999
240,15	1,87	16,78	16,24	0,11	8,95	7,18	0,54	221,50	18,42	20,93	136,63	45,52	2000
228,94	1,85	16,74	16,28	0,04	9,23	7,01	0,46	210,35	18,64	21,36	127,08	43,27	2001
215,52	1,80	15,75	15,33	0,04	8,70	6,59	0,42	197,97	18,81	138,98		40,18	2002

3) Ohne Grundstücks- und Wohnungswesen.

Tabelle 34*

Anlageinvestitionen nach Wirtschafts-

Mrd

Jahr[2)]	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche				
			zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe	zusammen	davon			
				zusammen	davon: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung			Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister[3)]	Grundstücks- und Wohnungswesen	Öffentliche und private Dienstleister
	Neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen												
	Früheres Bundesgebiet												
1970	87,93	4,95	53,49	47,63	1,50	41,74	4,39	5,86	29,49	17,48	4,48		7,53
1971	90,91	4,36	54,95	48,84	2,11	41,08	5,65	6,11	31,60	19,23	4,73		7,64
1972	89,11	4,67	52,28	46,18	1,80	37,36	7,02	6,10	32,16	19,20	5,34		7,62
1973	88,48	5,67	48,26	43,24	1,55	34,46	7,23	5,02	34,55	19,43	6,40		8,72
1974	79,45	4,56	44,08	41,03	1,46	31,60	7,97	3,05	30,81	17,27	5,11		8,43
1975	79,62	4,66	43,32	40,05	2,00	30,53	7,52	3,27	31,64	15,68	6,30		9,66
1976	84,47	5,00	44,74	41,17	2,18	32,70	6,29	3,57	34,73	16,41	8,02		10,30
1977	90,96	5,74	44,85	40,96	1,95	33,71	5,30	3,89	40,37	18,35	10,41		11,61
1978	97,42	5,96	46,55	41,91	1,82	34,39	5,70	4,64	44,91	19,57	12,60		12,74
1979	104,14	5,97	50,55	44,94	1,82	37,76	5,36	5,61	47,62	19,23	14,51		13,88
1980	106,18	5,24	53,17	47,98	1,91	40,44	5,63	5,19	47,77	19,06	15,09		13,62
1981	102,23	4,63	50,12	46,31	2,26	38,13	5,92	3,81	47,48	19,38	15,08		13,02
1982	95,15	4,69	48,21	45,12	2,54	34,82	7,76	3,09	42,25	17,51	13,53		11,21
1983	99,89	5,31	49,18	45,80	2,30	35,76	7,74	3,38	45,40	18,83	14,87		11,70
1984	98,32	4,56	47,90	44,84	1,91	34,70	8,23	3,06	45,86	18,34	15,02		12,50
1985	106,23	4,52	52,36	49,39	1,93	39,57	7,89	2,97	49,35	20,24	16,80		12,31
1986	109,94	4,33	54,58	51,26	1,91	41,58	7,77	3,32	51,03	20,66	17,55		12,82
1987	114,42	4,08	56,52	53,11	1,79	43,33	7,99	3,41	53,82	21,07	18,90		13,85
1988	121,70	4,53	57,33	53,79	1,97	44,54	7,28	3,54	59,84	22,85	22,49		14,50
1989	132,26	4,88	61,10	56,96	1,80	48,48	6,68	4,14	66,28	24,78	25,90		15,60
1990	145,92	5,05	67,13	62,26	1,49	54,57	6,20	4,87	73,74	27,34	29,17		17,23
1991	157,30	5,12	70,39	65,01	1,37	57,61	6,03	5,38	81,79	30,09	33,86		17,84
	Deutschland												
1991	179,29	5,13	80,15	72,76	1,84	63,48	7,44	7,39	94,01	35,07	36,49	1,18	21,27
1992	175,52	5,06	76,04	68,06	2,32	57,94	7,80	7,98	94,42	36,34	35,71	1,26	21,11
1993	153,19	4,25	63,41	56,19	1,85	46,48	7,86	7,22	85,53	34,78	31,25	1,28	18,22
1994	151,49	4,20	60,21	53,29	1,58	43,62	8,09	6,92	87,08	31,69	34,50	1,39	19,50
1995	153,83	4,35	60,77	55,01	1,92	46,59	6,50	5,76	88,71	30,12	36,97	1,34	20,28
1996	158,61	4,47	61,50	56,70	1,44	47,54	7,72	4,80	92,64	31,35	39,13	1,34	20,82
1997	165,04	4,01	60,97	56,77	1,22	48,47	7,08	4,20	100,06	34,05	43,37	1,33	21,31
1998	179,68	4,36	64,51	60,23	1,18	52,20	6,85	4,28	110,81	36,65	49,08	1,37	23,71
1999	194,41	4,64	68,89	64,19	1,20	56,39	6,60	4,70	120,88	38,29	54,73	1,39	26,47
2000	212,54	4,51	71,55	66,88	0,97	58,55	7,36	4,67	136,48	43,91	62,30	1,38	28,89
2001	207,78	4,21	70,75	66,84	0,84	58,87	7,13	3,91	132,82	41,53	61,66	1,34	28,29
2002	193,68	4,38	65,98	62,55	0,86	55,09	6,60	3,43	123,32	37,94	58,61		26,77

In the Früheres Bundesgebiet rows and in 2002, the figures under Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister cover Grundstücks- und Wohnungswesen as well (bracketed together).

1) Neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen sowie neue Bauten. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 34*

bereichen in Preisen von 1995[1)]

Euro

Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	Produzierendes Gewerbe						Dienstleistungsbereiche					Jahr[2)]
		zusammen	davon					zusammen	davon				
			Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe				Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister[3)]	Grundstücks- und Wohnungswesen	Öffentliche und private Dienstleister	
			zusammen	davon									
				Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung							
Neue Bauten													
Früheres Bundesgebiet													
156,14	1,95	17,69	16,89	0,29	13,05	3,55	0,80	136,50	12,95	82,10		41,45	1970
166,72	1,54	18,39	17,32	0,38	12,72	4,22	1,07	146,79	14,04	90,72		42,03	1971
175,76	1,28	16,92	15,61	0,34	10,67	4,60	1,31	157,56	14,75	101,61		41,20	1972
175,84	1,34	15,70	14,38	0,25	9,74	4,39	1,32	158,80	14,31	103,76		40,73	1973
160,21	1,56	13,70	12,99	0,24	8,40	4,35	0,71	144,95	12,71	89,44		42,80	1974
149,47	1,65	12,93	12,33	0,28	6,88	5,17	0,60	134,89	12,22	81,55		41,12	1975
152,28	1,71	12,83	12,27	0,42	6,73	5,12	0,56	137,74	12,93	84,51		40,30	1976
154,88	1,85	13,90	13,17	0,39	7,87	4,91	0,73	139,13	12,48	86,44		40,21	1977
158,59	1,88	13,22	12,54	0,36	7,31	4,87	0,68	143,49	12,29	88,93		42,27	1978
166,15	1,71	14,20	13,45	0,40	7,98	5,07	0,75	150,24	12,58	94,90		42,76	1979
169,30	1,63	15,65	14,92	0,38	8,84	5,70	0,73	152,02	12,48	98,19		41,35	1980
160,88	1,51	14,23	13,54	0,41	7,74	5,39	0,69	145,14	11,49	94,86		38,79	1981
154,91	1,51	13,16	12,57	0,49	6,94	5,14	0,59	140,24	11,70	92,10		36,44	1982
157,46	1,61	12,59	11,93	0,46	6,40	5,07	0,66	143,26	12,19	96,54		34,53	1983
158,97	1,52	12,81	12,21	0,33	6,58	5,30	0,60	144,64	13,05	97,63		33,96	1984
151,12	1,53	12,51	12,04	0,33	6,68	5,03	0,47	137,08	13,35	90,41		33,32	1985
155,35	1,42	14,34	13,93	0,35	8,25	5,33	0,41	139,59	14,72	89,69		35,18	1986
156,22	1,38	14,59	14,16	0,28	9,06	4,82	0,43	140,25	15,32	89,53		35,40	1987
162,02	1,39	14,62	14,17	0,28	8,83	5,06	0,45	146,01	15,29	94,20		36,52	1988
171,18	1,41	15,71	15,19	0,19	9,72	5,28	0,52	154,06	15,74	100,49		37,83	1989
179,43	1,57	16,13	15,54	0,17	10,05	5,32	0,59	161,73	15,25	108,19		38,29	1990
184,22	1,41	16,00	15,38	0,13	9,93	5,32	0,62	166,81	16,02	113,68		37,11	1991
Deutschland													
218,85	1,84	20,55	19,51	0,23	12,03	7,25	1,04	196,46	21,90	18,35	109,35	46,86	1991
242,16	1,92	23,70	22,53	0,22	12,25	10,06	1,17	216,54	26,01	19,15	119,25	52,13	1992
246,53	1,93	22,56	21,20	0,18	10,77	10,25	1,36	222,04	24,11	19,90	125,44	52,59	1993
263,58	1,91	21,36	19,93	0,14	9,59	10,20	1,43	240,31	23,57	21,78	140,10	54,86	1994
258,76	1,97	20,48	19,14	0,12	9,26	9,76	1,34	236,31	21,91	22,03	139,75	52,62	1995
251,34	1,92	18,76	17,68	0,10	8,68	8,90	1,08	230,66	20,22	19,59	141,29	49,56	1996
247,63	1,88	17,10	16,43	0,12	7,90	8,41	0,67	228,65	19,21	19,98	141,34	48,12	1997
245,18	1,92	16,94	16,39	0,14	8,37	7,88	0,55	226,32	19,44	20,28	139,58	47,02	1998
248,70	1,88	17,16	16,61	0,07	8,70	7,84	0,55	229,66	21,70	19,43	141,03	47,50	1999
242,14	1,87	17,12	16,58	0,11	8,99	7,48	0,54	223,15	19,22	21,02	136,70	46,21	2000
230,53	1,85	17,10	16,64	0,04	9,26	7,34	0,46	211,58	19,51	21,41	126,70	43,96	2001
217,07	1,81	16,18	15,76	0,04	8,76	6,96	0,42	199,08	19,75	138,55		40,78	2002

3) Ohne Grundstücks- und Wohnungswesen.

Tabelle 35*

Primäreinkommen, Verfügbares Einkommen und Sparen der privaten Haushalte[1)]

Mrd Euro

Zeitraum[2)]	Verfügbares Einkommen[3)]								Private Konsumausgaben[3)]	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche[7)]	Sparen[8)]	Sparquote[9)] (vH)
	davon							insgesamt				
	Primäreinkommen[4)]		empfangene monetäre Sozialleistungen[5)]	empfangene sonstige laufende Transfers	geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	geleistete Sozialbeiträge[6)]	geleistete monetäre Sozialleistungen und geleistete sonstige laufende Transfers					
	zusammen	darunter empfangene Arbeitnehmerentgelte						(1) + (3) + (4) - (5) - (6) - (7)			(8) + (10) - (9)	(11) / ((8) + (10))
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Früheres Bundesgebiet											
1980	587,74	444,74	136,08	20,53	82,90	142,42	24,71	494,32	434,70	7,75	67,37	13,4
1981	619,41	466,42	147,06	22,38	83,38	152,11	26,62	526,74	459,35	6,71	74,10	13,9
1982	636,60	481,52	156,31	23,90	85,27	160,83	28,02	542,69	476,85	6,86	72,70	13,2
1983	655,03	492,28	158,76	24,97	87,52	165,14	29,17	556,93	498,85	7,52	65,60	11,6
1984	694,60	511,35	160,99	26,55	91,65	173,80	31,15	585,54	521,47	8,32	72,39	12,2
1985	726,55	531,78	165,67	27,75	97,78	181,78	32,12	608,29	541,05	7,20	74,44	12,1
1986	759,69	560,12	172,67	28,71	101,72	191,51	32,99	634,85	559,24	6,86	82,47	12,9
1987	792,35	585,53	181,41	30,13	108,33	199,88	33,97	661,71	582,76	7,71	86,66	12,9
1988	825,06	610,39	190,04	31,48	111,02	208,64	36,11	690,81	605,82	7,37	92,36	13,2
1989	874,55	638,70	198,02	34,35	122,08	217,79	38,65	728,40	642,40	7,13	93,13	12,7
1990	936,12	689,10	208,70	36,07	118,72	233,84	40,08	788,25	686,49	9,10	110,86	13,9
1991	1 037,00	745,92	212,17	36,26	139,76	253,78	38,67	853,22	745,62	9,57	117,17	13,6
	Deutschland											
1991	1 151,18	845,98	258,27	43,54	147,61	288,68	45,88	970,82	852,51	9,58	127,89	13,0
1992	1 235,24	916,36	288,34	47,70	164,71	316,63	50,79	1 039,15	914,30	11,21	136,06	13,0
1993	1 261,96	937,92	314,12	52,70	166,00	330,15	55,42	1 077,21	950,66	7,03	133,58	12,3
1994	1 307,42	961,17	328,33	56,58	170,55	353,84	60,85	1 107,09	985,75	8,51	129,85	11,6
1995	1 354,57	996,18	347,79	58,51	180,12	374,63	63,38	1 142,74	1 024,79	10,95	128,90	11,2
1996	1 372,81	1 005,25	376,23	60,43	184,20	388,74	64,60	1 171,93	1 052,26	7,89	127,56	10,8
1997	1 399,01	1 009,22	384,91	61,44	183,79	401,44	63,77	1 196,36	1 079,77	8,50	125,09	10,4
1998	1 439,11	1 030,56	390,44	61,84	193,30	407,52	63,34	1 227,23	1 111,18	11,55	127,60	10,3
1999	1 487,63	1 057,78	399,42	65,10	204,45	411,36	65,99	1 270,35	1 155,97	10,75	125,13	9,8
2000	1 545,16	1 099,09	407,37	66,00	216,90	423,71	67,54	1 310,38	1 196,22	15,09	129,25	9,8
2001	1 588,34	1 121,28	418,93	70,00	215,47	430,22	72,58	1 359,00	1 232,66	14,69	141,03	10,3
2002	1 579,55	1 130,46	439,30	71,77	212,77	438,55	74,02	1 365,28	1 236,49	17,55	146,34	10,6
1998 1. Hj.	696,43	482,31	195,63	30,73	88,29	195,14	31,25	608,11	539,99	5,62	73,74	12,0
2. Hj.	742,68	548,25	194,81	31,11	105,01	212,38	32,09	619,12	571,19	5,93	53,86	8,6
1999 1. Hj.	721,38	495,95	198,87	31,92	95,10	198,09	32,44	626,54	562,18	5,07	69,43	11,0
2. Hj.	766,25	561,83	200,55	33,18	109,35	213,27	33,55	643,81	593,79	5,68	55,70	8,6
2000 1. Hj.	754,81	516,37	203,30	32,25	102,17	204,02	33,11	651,06	584,29	7,12	73,89	11,2
2. Hj.	790,35	582,72	204,07	33,75	114,73	219,69	34,43	659,32	611,93	7,97	55,36	8,3
2001 1. Hj.	780,84	530,16	208,59	34,14	103,37	208,11	35,87	676,22	603,84	6,96	79,34	11,6
2. Hj.	807,50	591,12	210,34	35,86	112,10	222,11	36,71	682,78	628,82	7,73	61,69	8,9
2002 1. Hj.	777,16	534,95	217,18	35,14	102,19	211,60	36,77	678,92	604,91	7,46	81,47	11,9
2. Hj.	802,39	595,51	222,12	36,63	110,58	226,95	37,25	686,36	631,58	10,09	64,87	9,3
2003 1. Hj.	783,62	536,21	224,96	36,38	100,12	216,45	36,55	691,84	614,69	9,57	86,72	12,4

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Ausgabenkonzept. - 4) Selbständigeneinkommen, Betriebsüberschuss, empfangene Arbeitnehmerentgelte, empfangene Vermögenseinkommen abzüglich geleistete Zinsen und Pachten. - 5) Geldleistungen der Sozialversicherung, Sozialleistungen aus privaten Sicherungssystemen, sonstige Sozialleistungen der Arbeitgeber sowie sonstige soziale Geldleistungen (unter anderem Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe). - 6) Tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge. - 7) Einschließlich der Riester-Renten. - 8) Verfügbares Einkommen abzüglich Private Konsumausgaben zuzüglich Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche. - 9) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.

Tabelle 36*

Lohnkosten, Produktivität und Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft[1]

Jahr[2]	Nominale Lohnkosten[3] je Arbeitnehmer	Nominale Lohnkosten[3] je Arbeitnehmerstunde	Produktivität[4] je Erwerbstätigen	Produktivität[4] je Erwerbstätigenstunde	Nominale Lohnstückkosten auf Erwerbstätigenbasis[5]	Nominale Lohnstückkosten auf Stundenbasis[6]	Nachrichtlich: reale Lohnstückkosten auf Erwerbstätigenbasis[7]	Nachrichtlich: reale Lohnstückkosten auf Stundenbasis[8]	Nachrichtlich: Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer[9]
	Euro				1995=100				Euro
					Früheres Bundesgebiet				
1970	8 299	4,42	33 699	17,23	39,9	39,6	101,8	100,9	5 472
1971	9 259	5,01	34 682	18,02	43,3	42,9	102,8	102,0	6 020
1972	10 139	5,56	35 920	18,91	45,8	45,4	103,3	102,4	6 582
1973	11 340	6,31	37 125	19,86	49,5	49,0	104,8	103,8	7 088
1974	12 606	7,15	37 673	20,51	54,3	53,8	107,1	106,1	7 748
1975	13 483	7,85	38 244	21,28	57,2	56,9	107,0	106,4	8 260
1976	14 518	8,36	40 302	22,27	58,4	57,9	105,3	104,4	8 638
1977	15 466	8,98	41 450	23,10	60,5	60,0	105,3	104,3	9 131
1978	16 283	9,57	42 273	23,86	62,5	61,9	104,3	103,4	9 692
1979	17 197	10,19	43 207	24,57	64,5	64,0	104,0	103,1	10 278
1980	18 340	10,99	43 054	24,76	69,1	68,5	106,2	105,3	10 807
1981	19 184	11,66	43 059	25,08	72,3	71,8	106,5	105,8	11 289
1982	19 943	12,24	43 067	25,30	75,1	74,7	105,7	105,1	11 613
1983	20 569	12,71	44 131	26,09	75,6	75,2	103,0	102,5	11 848
1984	21 172	13,20	45 019	26,78	76,3	76,0	101,9	101,6	12 035
1985	21 676	13,72	45 375	27,36	77,5	77,4	101,3	101,2	12 197
1986	22 376	14,33	45 602	27,81	79,6	79,5	100,8	100,7	12 644
1987	23 022	14,94	45 668	28,23	81,7	81,6	101,7	101,6	12 910
1988	23 628	15,39	46 730	28,98	82,0	82,0	100,5	100,5	13 318
1989	24 250	16,04	47 678	30,00	82,5	82,5	98,8	98,8	13 580
1990	25 382	17,04	48 870	31,21	84,2	84,3	97,7	97,8	14 591
1991	26 898	18,34	49 974	32,40	87,3	87,3	97,8	97,9	15 072
					Deutschland				
1991	24 201	16,43	44 490	28,87	88,2	87,8	100,5	100,0	13 784
1992	26 735	17,93	46 177	29,66	93,9	93,3	101,8	101,2	14 976
1993	27 836	18,98	46 303	30,13	97,5	97,2	102,0	101,7	15 684
1994	28 672	19,58	47 467	30,91	98,0	97,7	99,9	99,7	15 713
1995	29 714	20,54	48 186	31,69	100	100	100	100	15 842
1996	30 097	21,12	48 701	32,42	100,2	100,5	99,2	99,5	15 822
1997	30 345	21,45	49 462	33,07	99,5	100,1	97,8	98,4	15 631
1998	30 659	21,77	49 883	33,50	99,7	100,3	96,9	97,5	15 818
1999	31 018	22,20	50 296	34,00	100,0	100,8	96,8	97,5	16 121
2000	31 656	22,93	50 828	34,74	101,0	101,9	98,0	98,8	16 486
2001	32 207	23,51	51 045	35,21	102,3	103,0	98,0	98,7	17 035
2002	32 706	24,03	51 452	35,66	103,1	104,0	97,2	98,0	17 192
					Nachrichtlich: 1970 = 100[10]				
1975	162,5	177,6	113,5	123,5	143,1	143,7	105,1	105,5	X
1980	221,0	248,8	127,8	143,7	173,0	173,1	104,4	104,5	X
1985	261,2	310,6	134,6	158,8	194,0	195,5	99,5	100,3	X
1990	305,8	385,8	145,0	181,2	210,9	213,0	96,0	97,0	X
1995	358,0	464,9	143,0	184,0	250,4	252,7	98,3	99,2	X
2000	381,4	519,1	150,8	201,7	252,9	257,4	96,3	98,0	X
2002	394,1	544,0	152,7	207,0	258,1	262,7	95,5	97,2	X

1) Inlandskonzept. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde. - 4) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen im Inland. - 5) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen. - 6) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigenstunde. - 7) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen deflationiert mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts. - 8) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigenstunde deflationiert mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts. - 9) Bruttolöhne und -gehälter abzüglich der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge des Arbeitnehmers; Inländerkonzept. - 10) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.

Tabelle 37*

Lohnkosten nach Wirtschaftsbereichen[1)]

Euro

Jahr[2)]	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei		Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe		Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr		Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister		Öffentliche und private Dienstleister	
	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde
	Früheres Bundesgebiet											
1970	6 807	3,32	8 341	4,44	8 044	4,49	7 568	3,94	8 990	4,79	9 041	4,86
1971	7 563	3,71	9 140	4,97	9 154	5,06	8 436	4,47	10 091	5,45	10 331	5,68
1972	7 898	3,93	10 004	5,50	10 537	5,83	9 228	5,01	11 020	6,01	11 089	6,14
1973	8 567	4,30	11 219	6,23	11 407	6,49	10 314	5,72	12 338	6,81	12 495	7,00
1974	9 701	5,02	12 540	7,16	12 232	6,95	11 301	6,38	13 803	7,71	14 006	7,97
1975	10 375	5,40	13 480	7,95	13 044	7,52	12 016	6,88	14 919	8,53	14 815	8,70
1976	11 018	5,71	14 891	8,50	13 878	8,06	12 841	7,37	16 053	9,18	15 468	9,09
1977	11 747	6,26	16 017	9,21	14 434	8,39	13 615	7,91	17 120	9,91	16 400	9,71
1978	12 256	6,58	16 983	9,87	15 182	8,87	14 410	8,47	17 956	10,55	17 037	10,28
1979	12 943	7,06	18 168	10,59	16 069	9,54	15 114	9,01	18 948	11,22	17 725	10,78
1980	13 545	7,53	19 464	11,46	17 247	10,25	16 090	9,72	20 106	12,10	18 802	11,57
1981	14 000	7,88	20 424	12,21	17 810	10,87	16 824	10,30	21 037	12,81	19 671	12,21
1982	14 377	8,20	21 440	12,95	18 808	11,32	17 393	10,72	21 971	13,56	20 141	12,72
1983	14 799	8,56	22 361	13,53	19 396	11,67	17 874	11,14	22 558	14,06	20 564	13,09
1984	15 199	9,00	23 369	14,12	19 917	12,21	18 347	11,61	23 145	14,60	20 810	13,40
1985	15 563	9,34	24 245	14,88	19 463	12,24	18 742	12,05	23 516	15,02	21 207	13,81
1986	15 973	9,75	25 018	15,51	20 460	12,60	19 274	12,72	24 154	15,62	21 886	14,39
1987	16 164	10,02	26 010	16,29	20 783	13,03	19 669	13,19	24 648	16,13	22 491	14,97
1988	16 505	10,35	26 891	16,89	21 890	13,49	20 116	13,60	25 169	16,57	22 872	15,30
1989	16 923	10,71	27 773	17,64	22 819	13,97	20 609	14,13	25 840	17,31	23 228	15,96
1990	17 347	11,18	29 226	18,82	24 241	15,12	21 516	14,89	26 942	18,34	24 152	16,94
1991	18 102	12,05	30 929	20,27	25 691	16,34	22 800	16,09	28 669	19,65	25 728	18,16
	Deutschland											
1991	13 716	9,71	27 423	18,68	22 780	14,21	20 900	14,37	27 228	18,33	23 491	16,09
1992	15 398	9,77	31 231	20,46	24 970	15,13	23 016	15,90	29 211	19,83	25 413	17,57
1993	17 253	10,82	32 415	21,78	25 854	16,08	24 059	16,76	30 563	21,02	26 669	18,66
1994	18 205	11,42	34 199	22,82	26 841	16,67	24 564	17,22	31 007	21,47	27 209	19,12
1995	18 884	11,97	35 945	23,97	26 924	17,20	25 332	18,04	31 956	22,43	28 295	20,19
1996	19 356	12,33	36 802	25,15	27 222	17,77	25 323	18,27	32 387	22,96	28 689	20,60
1997	19 298	12,45	37 499	25,64	27 241	17,59	25 277	18,50	32 505	23,37	28 991	20,98
1998	19 427	12,62	38 239	26,03	27 239	17,55	25 230	18,63	32 791	23,71	29 325	21,39
1999	19 816	12,87	38 929	26,63	27 349	17,56	25 454	19,02	32 788	24,04	29 846	21,91
2000	20 313	13,25	40 561	28,03	27 737	18,14	25 554	19,35	33 490	24,72	30 174	22,38
2001	20 365	13,38	41 459	28,96	28 205	18,64	26 015	19,79	34 024	25,09	30 491	22,81
2002	20 605	13,66	42 141	29,61	28 655	19,11	26 369	20,19	34 695	25,73	30 995	23,28
	Nachrichtlich: 1970 = 100[3)]											
1975	152,4	162,7	161,6	178,9	162,2	167,6	158,8	174,7	166,0	178,2	163,9	179,2
1980	199,0	226,8	233,3	257,9	214,4	228,4	212,6	246,8	223,7	252,8	208,0	238,1
1985	228,6	281,6	290,7	334,9	242,0	272,8	247,6	306,1	261,6	313,9	234,6	284,2
1990	254,8	337,0	350,4	423,4	301,4	336,9	284,3	378,1	299,7	383,2	267,1	348,7
1995	277,4	360,7	430,9	539,6	334,7	383,2	334,7	458,1	355,5	468,6	313,0	415,6
2000	298,4	399,3	486,3	630,7	344,8	404,2	337,6	491,5	372,5	516,4	333,7	460,6
2001	299,2	403,3	497,0	651,8	350,6	415,3	343,7	502,7	378,5	524,2	337,3	469,5
2002	302,7	411,5	505,2	666,4	356,2	425,9	348,4	512,8	385,9	537,6	342,8	479,2

1) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.

Tabelle 38*

Produktivität nach Wirtschaftsbereichen[1]

Euro

Jahr[2]	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei		Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe		Baugewerbe		Handel, Gastgewerbe und Verkehr		Finanzierung, Vermietung und Unternehmens-dienstleister		Öffentliche und private Dienstleister	
	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde	je Erwerbs-tätigen	je Er-werbs-tätigen-stunde
	Früheres Bundesgebiet											
1970	5 369	2,40	30 047	15,85	34 523	18,56	23 612	11,68	81 698	41,22	35 484	18,68
1971	5 825	2,61	30 013	16,15	36 454	19,49	24 163	12,17	83 655	42,71	35 732	19,22
1972	5 914	2,69	31 374	17,08	38 333	20,50	24 366	12,53	86 970	44,83	35 979	19,52
1973	6 631	3,06	33 059	18,19	38 367	21,08	24 914	13,10	89 121	46,54	36 226	19,89
1974	7 287	3,37	33 923	19,17	37 249	20,48	25 088	13,41	89 837	47,58	36 902	20,59
1975	7 419	3,41	34 148	19,91	37 324	20,78	24 786	13,43	90 208	48,78	37 317	21,46
1976	7 854	3,61	37 270	21,10	38 725	21,70	26 045	14,18	92 094	50,00	37 438	21,57
1977	8 682	4,02	37 980	21,64	39 665	22,21	27 096	14,93	96 919	53,21	37 600	21,81
1978	9 168	4,28	38 520	22,18	39 844	22,43	28 152	15,67	100 000	55,74	37 389	22,10
1979	9 368	4,35	39 860	23,01	39 920	22,80	28 754	16,20	101 802	57,18	37 117	22,10
1980	9 579	4,50	39 126	22,81	39 155	22,40	28 401	16,20	102 454	58,44	37 225	22,42
1981	9 774	4,60	38 997	23,09	38 238	22,36	28 353	16,38	103 106	59,51	37 345	22,69
1982	11 614	5,48	39 293	23,48	37 930	21,89	27 656	16,07	104 735	61,17	36 999	22,85
1983	11 165	5,27	40 751	24,40	39 547	22,86	28 176	16,55	106 444	62,77	36 891	22,97
1984	12 096	5,63	42 189	25,24	39 808	23,45	28 898	17,15	107 000	63,65	36 944	23,22
1985	11 697	5,44	43 295	26,29	39 380	23,70	29 094	17,49	107 526	64,60	36 662	23,28
1986	12 944	6,11	42 755	26,22	40 357	23,89	29 264	17,99	109 181	66,25	36 414	23,33
1987	12 416	5,97	42 374	26,26	39 979	23,98	29 291	18,29	109 981	67,57	36 197	23,45
1988	13 677	6,53	43 739	27,17	41 038	24,25	30 066	18,91	110 768	68,36	36 371	23,67
1989	14 715	7,08	45 328	28,46	42 320	24,88	30 503	19,45	111 812	70,10	36 370	24,25
1990	16 120	7,78	46 069	29,30	42 257	25,30	31 895	20,53	113 260	72,27	36 459	24,79
1991	15 185	7,49	46 917	30,34	41 631	25,33	33 210	21,80	116 038	74,77	36 599	25,07
	Deutschland											
1991	12 913	7,09	40 308	27,06	36 942	22,25	30 228	19,46	108 880	69,22	34 164	22,81
1992	16 053	8,35	42 638	27,56	38 037	22,32	31 345	20,26	106 910	68,58	34 875	23,50
1993	17 745	9,12	42 686	28,22	36 512	21,92	30 958	20,14	106 505	69,02	35 109	23,90
1994	17 568	9,13	46 165	30,29	36 907	22,15	31 532	20,53	103 566	67,65	35 168	24,05
1995	19 363	10,11	47 584	31,20	35 342	21,68	32 168	21,09	104 966	69,63	35 322	24,52
1996	22 837	11,99	47 905	32,13	35 010	21,74	32 444	21,36	106 042	71,10	35 377	24,71
1997	23 148	12,19	49 922	33,45	35 952	22,05	32 739	21,76	106 152	71,79	35 436	24,92
1998	23 612	12,56	50 868	33,97	36 165	22,05	33 178	22,25	104 892	71,44	35 451	25,10
1999	25 447	13,40	50 753	34,05	36 863	22,30	34 782	23,58	102 205	70,55	35 377	25,18
2000	25 550	13,55	52 491	35,55	36 961	22,60	35 891	24,68	99 949	69,49	35 497	25,47
2001	25 851	13,90	52 093	35,70	37 027	22,86	37 077	25,71	99 992	69,72	35 311	25,55
2002	25 687	13,88	53 226	36,65	37 132	22,95	37 660	26,26	99 948	69,89	35 414	25,71
	Nachrichtlich: 1970 = 100[3]											
1975	138,2	142,5	113,7	125,6	108,1	112,0	105,0	115,0	110,4	118,4	105,2	114,9
1980	178,4	188,0	130,2	143,9	113,4	120,7	120,3	138,8	125,4	141,8	104,9	120,0
1985	217,9	227,0	144,1	165,9	114,1	127,7	123,2	149,8	131,6	156,7	103,3	124,6
1990	300,2	324,6	153,3	184,9	122,4	136,3	135,1	175,9	138,6	175,3	102,7	132,7
1995	360,6	421,8	158,4	196,8	102,4	116,8	136,2	180,6	128,5	168,9	99,5	131,3
2000	475,9	565,6	174,7	224,3	107,1	121,8	152,0	211,3	122,3	168,6	100,0	136,4
2001	481,5	580,1	173,4	225,2	107,3	123,1	157,0	220,2	122,4	169,2	99,5	136,8
2002	478,4	579,2	177,1	231,2	107,6	123,7	159,5	224,9	122,3	169,6	99,8	137,6

1) Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen im Inland beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.

Tabelle 39*

Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

1995 = 100

Zeitraum[1]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung										Außenbeitrag		
		insge-samt	davon									Exporte	Importe	Terms of Trade[3]
			Konsum (Ausgabenkonzept)				Bruttoinvestitionen					Waren und Dienstleistungen		
			insge-samt	davon			insge-samt	darunter						
				Private Haus-halte	Private Organi-sationen ohne Erwerbs-zweck	Staat		Bruttoanlageinvestitionen						
								zu-sam-men	davon					
									Aus-rüstungs-investi-tionen	Bau-investi-tionen	Sonstige Anlagen[2]			
	Früheres Bundesgebiet													
1970	39,2	39,3	39,4	41,3	31,8	34,1	39,1	38,2	43,2	35,3	63,7	47,2	48,8	96,7
1971	42,1	42,0	42,1	43,5	36,7	38,5	41,7	41,1	45,8	38,5	64,7	49,3	49,5	99,8
1972	44,3	44,1	44,6	45,9	39,2	41,2	42,7	42,7	47,0	40,3	69,7	50,8	50,0	101,5
1973	47,3	47,1	47,9	48,9	43,5	45,3	44,8	45,0	48,9	42,7	73,6	54,2	54,1	100,2
1974	50,7	50,9	51,8	52,4	48,0	50,3	48,5	48,4	52,9	45,9	76,1	62,4	67,2	93,0
1975	53,5	53,7	54,8	55,5	49,3	53,1	49,9	50,4	57,1	46,6	78,6	65,1	68,2	95,4
1976	55,5	56,0	57,1	57,8	52,0	55,3	52,4	52,4	58,9	48,4	82,4	67,7	72,3	93,6
1977	57,5	58,0	59,2	59,7	54,8	57,9	54,1	54,4	60,3	50,3	86,1	69,1	73,5	94,0
1978	59,9	60,0	61,0	61,3	57,7	60,2	57,1	57,0	62,2	53,2	87,6	70,3	72,3	97,2
1979	62,1	62,9	63,5	63,9	60,5	62,7	61,1	60,7	64,3	57,8	89,6	73,6	78,6	93,6
1980	65,0	67,0	67,3	67,6	64,1	66,5	66,0	65,5	67,4	63,6	91,8	78,0	88,7	87,9
1981	67,8	70,5	71,2	71,8	67,2	69,8	68,3	68,8	71,0	66,7	95,8	82,4	98,8	83,4
1982	71,1	73,4	74,4	75,4	69,3	72,0	69,9	71,2	75,1	68,0	99,5	85,8	101,1	84,9
1983	73,4	75,7	76,7	77,8	71,8	74,0	72,2	72,9	77,8	69,1	102,5	87,5	101,9	85,9
1984	74,8	77,6	78,4	79,8	73,4	75,1	74,7	75,1	80,8	70,9	102,2	90,3	107,5	84,1
1985	76,5	79,1	79,9	81,2	75,1	76,9	76,4	76,9	83,5	71,6	103,9	92,8	110,2	84,2
1986	79,0	79,5	80,0	80,7	77,1	78,4	77,6	78,3	85,1	72,8	103,3	91,7	97,6	93,9
1987	80,4	80,3	80,8	81,1	79,1	80,2	78,7	79,5	86,1	74,1	101,2	90,7	92,9	97,6
1988	81,6	81,6	81,9	82,1	80,1	81,5	80,3	81,0	87,7	75,6	101,0	92,3	94,6	97,5
1989	83,5	84,0	84,3	84,5	79,6	84,0	83,3	83,5	90,3	78,0	101,2	94,6	99,6	95,0
1990	86,2	86,7	86,7	86,7	82,5	87,0	86,9	87,3	92,4	82,8	101,4	94,4	98,7	95,6
1991	89,2	90,3	90,0	89,9	87,2	90,5	91,3	91,7	95,3	88,3	102,8	95,3	101,0	94,3
	Deutschland													
1991	87,8	89,0	88,3	88,4	82,3	88,3	91,3	91,1	95,4	87,2	102,5	95,5	100,9	94,7
1992	92,2	92,9	92,4	92,3	86,3	93,0	94,9	94,7	97,7	92,3	104,0	96,5	99,7	96,8
1993	95,6	95,9	95,7	95,8	91,9	95,8	96,7	97,4	99,5	96,0	103,1	97,1	98,7	98,5
1994	98,0	98,3	98,0	98,2	96,6	97,4	99,3	98,7	99,8	98,0	100,9	98,1	99,2	98,8
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0
1996	101,0	101,1	101,4	101,7	101,9	100,7	100,2	99,6	99,8	99,6	97,1	100,1	100,5	99,6
1997	101,7	102,3	102,7	103,7	103,3	100,0	100,8	99,5	100,2	99,3	97,2	101,3	103,6	97,8
1998	102,8	102,8	103,5	104,8	105,9	99,5	100,7	99,4	100,3	99,1	95,6	101,6	101,6	100,0
1999	103,3	103,3	104,1	105,1	108,4	101,0	100,4	98,6	99,6	98,6	92,2	100,8	100,6	100,2
2000	103,1	104,5	105,5	106,6	110,7	102,0	101,1	99,1	100,1	99,2	90,8	103,7	108,3	95,8
2001	104,4	105,9	107,1	108,2	113,9	103,2	101,3	98,9	99,7	99,3	90,4	104,7	109,2	95,8
2002	106,1	106,9	108,4	109,7	115,6	104,1	101,0	98,7	99,6	99,3	89,8	104,8	107,3	97,7
2002 1. Vj.	105,6	106,6	107,3	109,5	118,4	100,4	103,6	99,0	100,1	99,6	89,7	104,6	107,5	97,3
2. Vj.	105,6	106,5	107,5	109,6	109,3	101,3	102,8	99,1	100,4	99,2	89,8	105,1	108,0	97,3
3. Vj.	105,7	106,5	108,4	110,1	117,6	102,6	99,7	98,5	99,0	99,3	89,8	104,8	107,1	97,9
4. Vj.	107,4	108,2	110,3	109,5	117,3	111,9	97,8	98,4	98,9	99,1	89,9	104,8	106,7	98,3
2003 1. Vj.	106,5	107,3	108,5	110,6	123,2	101,3	102,6	97,9	97,4	99,7	88,2	104,5	106,6	98,0
2. Vj.	106,7	106,9	108,2	110,3	112,3	101,7	102,0	98,1	98,4	99,0	88,8	104,6	105,2	99,5

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen. - 3) Deflator der Exporte dividiert durch den Deflator der Importe in vH.

Tabelle 40*

Vermögensbildung und ihre Finanzierung[1)]

Mrd Euro

Jahr	Inländische nichtfinanzielle Sektoren						Inländische finanzielle Sektoren zusammen[4)5)]	Übrige Welt	Sektoren insgesamt[3)]
	Private Haushalte[2)]	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften[3)]	Staat			zusammen[4)]			
			zusammen[3)4)]	Gebietskörperschaften	Sozialversicherung				
	I. Sparen und Vermögensübertragungen								
1994	133,65	0,09	- 29,11	- 31,64	2,53	104,63	17,78	22,73	145,14
1995	134,85	148,44	-172,63	-166,29	- 6,34	110,66	14,37	16,60	141,63
1996	135,06	28,52	- 58,06	- 52,36	- 5,70	105,52	11,52	7,44	124,48
1997	134,94	20,90	- 49,45	- 50,85	1,40	106,39	15,20	1,67	123,26
1998	141,53	25,78	- 41,61	- 44,51	2,90	125,70	4,43	4,50	134,63
1999	143,22	- 10,65	- 26,86	- 32,23	5,37	105,71	13,69	16,24	135,64
2000	145,53	- 19,33	- 26,67	- 25,79	- 0,88	99,53	19,62	22,52	141,67
2001	154,80	- 12,07	- 56,96	- 54,57	- 2,39	85,77	11,46	- 2,36	94,87
2002	161,70	25,97	- 78,32	- 71,61	- 6,71	109,35	3,06	- 50,39	62,02
	II. Nettoinvestitionen[6)] (Sachvermögensbildung)								
1994	80,89	45,92	14,21	13,55	0,66	141,02	4,12	-	145,14
1995	77,14	51,41	8,33	7,08	1,25	136,88	4,75	-	141,63
1996	72,22	41,67	6,36	5,44	0,92	120,25	4,23	-	124,48
1997	71,09	44,84	3,02	2,70	0,32	118,95	4,31	-	123,26
1998	72,26	55,01	2,98	2,76	0,22	130,25	4,38	-	134,63
1999	72,43	55,08	4,78	4,58	0,20	132,19	3,35	-	135,64
2000	69,21	66,83	2,77	2,61	0,16	138,81	2,86	-	141,67
2001	54,97	35,33	1,86	1,67	0,19	92,16	2,71	-	94,87
2002	44,26	17,21	-0,72	-0,76	0,04	60,75	1,27	-	62,02
	III. Geldvermögensbildung								
1994	148,38	51,91	2,24	- 0,01	2,12	202,53	282,28	79,47	564,28
1995	132,60	54,03	- 9,52	- 2,08	- 7,47	177,11	357,88	122,05	657,03
1996	140,59	71,20	0,56	6,78	- 6,46	212,36	380,64	118,04	711,05
1997	127,03	47,10	- 2,15	- 3,44	1,24	171,98	463,93	210,21	846,11
1998	143,20	134,28	- 8,58	- 11,69	3,05	268,90	555,94	321,34	1 146,18
1999	145,34	154,88	5,00	-0,84	5,83	305,21	556,33	367,18	1 228,72
2000	116,75	209,36	35,00	36,25	- 1,33	361,11	455,07	437,83	1 254,00
2001	121,19	153,12	- 46,98	- 44,84	- 2,18	227,33	343,75	291,61	862,69
2002	133,30	87,76	- 17,53	- 11,47	- 6,04	203,53	322,94	172,10	698,57
	IV. Außenfinanzierung								
1994	96,54	106,22	43,96	43,58	0,25	246,72	268,62	48,94	564,28
1995	75,81	-29,74	169,94	169,78	0,12	216,01	348,26	92,77	657,03
1996	78,86	88,53	63,27	62,87	0,16	230,67	373,35	107,03	711,05
1997	64,21	78,32	48,84	48,63	0,16	191,37	453,04	201,70	846,11
1998	75,16	167,03	34,20	33,77	0,37	276,39	555,89	313,90	1 146,18
1999	75,90	205,34	34,74	34,07	0,66	315,97	545,99	366,77	1 228,72
2000	41,38	364,57	12,21	12,42	- 0,29	418,16	438,31	397,54	1 254,00
2001	22,24	194,70	10,54	10,11	0,40	227,47	335,00	300,21	862,69
2002	16,80	53,77	58,66	57,97	0,71	129,22	321,15	248,19	698,57
	V. Finanzierungssaldo[7)]								
1994	51,84	- 46,51 a)	- 41,72	- 43,59	1,87	- 36,39	13,66	22,73 a)	-
1995	56,79	96,44 a)	-179,45	-171,86	- 7,59	- 26,22	9,62	16,60 a)	-
1996	61,73	- 13,75 a)	- 62,71	- 56,09	- 6,62	- 14,73	7,29	7,44 a)	-
1997	62,82	- 24,39 a)	- 50,99	- 52,07	1,08	- 12,56	10,89	1,67 a)	-
1998	68,04	- 29,81 a)	- 42,78	- 45,46	2,68	- 4,55	0,05	4,50 a)	-
1999	69,44	- 66,28 a)	- 29,74	- 34,91	5,17	- 26,58	10,34	16,24 a)	-
2000	75,37	-120,56 a)	22,79	23,83	- 1,04	- 22,40	16,76	5,64 a)	-
2001	98,95	- 47,82 a)	- 57,52	- 54,94	- 2,58	- 6,39	8,75	- 2,36 a)	-
2002	116,50	8,29 a)	- 76,19	- 69,44	- 6,75	48,60	1,79	- 50,39 a)	-

1) Nach ESVG 1995. - 2) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck. - 3) Im Jahr 1995 nach Ausschaltung der Übernahme der Treuhandschulden sowie eines Teils der Altverschuldung ostdeutscher Wohnungsunternehmen durch den Erblastentilgungsfonds in Höhe von rund 105 Mrd Euro sowie 15 Mrd Euro. - 4) Bei der Summenbildung wurden innersektorale Ströme nicht mit einbezogen. - 5) Banken, Bausparkassen und Geldmarktfonds, Sonstige Finanzinstitute, Versicherungen einschließlich Pensions- und Sterbekassen sowie berufsständische Versorgungswerke. - 6) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen. - 7) Finanzierungsüberschuss/-defizit. Sparen und Vermögensübertragungen (netto) abzüglich Nettoinvestitionen und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern - a) Bei den „Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“: einschließlich statistischer Differenz; beim „Ausland“: ohne statistische Differenz. Zur Methodik siehe „Statistische Sonderveröffentlichung 4; Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2002“ der Deutschen Bundesbank vom September 2003.

Tabelle 41*

Einnahmen und Aus-

Mrd

Jahr[2)]	Einnahmen				Aus-					
	insgesamt	empfangene Steuern	Sozialbeiträge	sonstige Einnahmen[3)]	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelte	monetäre Sozialleistungen zusammen	davon an private Haushalte	davon an die übrige Welt
	Staat insgesamt[7)]									
	Früheres Bundesgebiet									
1970	139,37	82,84	42,55	13,98	137,64	14,56	30,31	44,93	44,06	0,87
1975	236,35	125,87	83,97	26,51	267,25	24,37	59,88	93,54	91,78	1,76
1980	344,93	187,44	124,57	32,92	367,38	34,57	76,69	124,91	122,33	2,58
1981	358,49	188,80	134,49	35,20	390,49	36,84	80,36	135,05	132,29	2,76
1982	377,30	193,68	142,53	41,09	406,64	38,29	82,97	143,58	140,76	2,82
1983	390,24	202,41	145,59	42,24	415,71	39,68	85,16	145,30	142,44	2,86
1984	410,81	213,59	152,87	44,35	429,08	41,74	86,94	147,25	144,13	3,12
1985	430,98	224,52	160,66	45,80	441,92	42,94	89,73	150,39	147,39	3,00
1986	447,03	231,30	169,33	46,40	458,60	44,32	93,90	155,94	152,83	3,11
1987	458,72	239,17	175,85	43,70	477,67	45,58	97,14	163,62	160,37	3,25
1988	475,67	248,95	183,91	42,81	497,92	46,62	99,44	171,24	167,86	3,38
1989	515,14	272,56	192,41	50,17	514,32	49,75	102,04	179,38	174,62	4,76
1990	541,81	281,30	205,86	54,65	566,88	53,36	107,52	187,04	183,50	3,54
1991	607,79	315,40	225,75	66,64	647,23	50,80	115,36	189,28	185,62	3,66
	Deutschland									
1991	663,13	337,13	258,45	67,55	707,44	65,47	135,14	235,38	231,74	3,64
1992	734,49	367,67	283,64	83,18	775,67	71,20	148,43	263,71	259,93	3,78
1993	763,44	379,60	300,81	83,03	814,91	71,71	154,33	288,64	284,64	4,00
1994	808,32	397,07	323,35	87,90	850,04	71,96	156,90	306,89	302,58	4,31
1995	830,58 [a)]	405,40	338,74	86,44 [a)]	1 010,03 [a)]	73,19	161,54	325,55	321,11	4,44
1996	859,22	419,61	356,23	83,38	921,93	72,94	163,43	353,22	348,76	4,46
1997	872,57	423,71	368,18	80,68	923,56	71,67	163,12	361,05	356,42	4,63
1998	898,86	445,95	372,04	80,87	941,64	73,68	163,27	365,62	360,83	4,79
1999	935,13	478,68	375,39	81,06	964,53	76,22	165,37	374,61	369,85	4,76
2000	955,31	498,37	378,12	78,82	928,47 [b)]	78,02	165,70	379,73	374,79	4,94
2001	942,53	476,27	383,55	82,71	1 001,38	81,12	165,53	390,36	385,69	4,67
2002	949,54	477,60	388,95	82,99	1 023,87	84,45	167,74	409,60	404,98	4,62
	Gebietskörperschaften[8)]									
	Früheres Bundesgebiet									
1970	98,65	82,84	3,24	12,57	99,82	13,88	28,78	14,34	13,77	0,57
1975	155,76	125,87	6,43	23,46	184,59	23,15	56,66	29,95	28,97	0,98
1980	226,54	187,44	8,92	30,18	250,11	33,21	72,40	36,95	35,71	1,24
1981	230,82	188,80	9,50	32,52	265,06	35,42	75,77	40,06	38,74	1,32
1982	242,61	193,68	9,91	39,02	274,78	36,80	78,08	41,03	39,77	1,26
1983	252,96	202,41	10,17	40,38	277,77	38,20	80,04	41,27	40,00	1,27
1984	266,56	213,59	10,57	42,40	284,02	40,03	81,72	41,27	40,05	1,22
1985	279,58	224,52	11,10	43,96	292,33	41,20	84,29	42,20	40,99	1,21
1986	287,64	231,30	11,64	44,70	303,38	42,45	88,09	44,91	43,71	1,20
1987	293,30	239,17	11,90	42,23	314,91	43,58	91,06	46,96	45,75	1,21
1988	302,11	248,95	12,32	40,84	324,44	44,28	93,15	47,95	46,76	1,19
1989	332,90	272,56	12,71	47,63	340,27	47,16	95,53	51,32	48,89	2,43
1990	345,87	281,30	13,37	51,20	380,76	50,42	100,58	51,81	50,77	1,04
1991	391,05	315,40	13,47	62,18	444,93	47,59	107,59	52,59	51,58	1,01

Fußnoten: siehe Ende der Tabelle.

Tabelle 41*

gaben des Staates[1)]

Euro

gaben							Nachrichtlich			
Soziale Sachleistungen	geleistete Vermögenseinkommen[4)]	Subventionen	Vermögenstransfers	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[5)]	Finanzierungssaldo	Staatsquote	Abgabenquote	Finanzierungsquote	Jahr[2)]
							vH[6)]			
				Staat insgesamt[7)]						
				Früheres Bundesgebiet						
13,28	3,37	5,15	6,11	17,04	2,89	+ 1,73	39,1	34,9	+ 0,5	1970
32,18	7,75	9,51	11,58	23,02	5,42	- 30,90	49,9	38,5	- 5,8	1975
47,34	16,30	13,84	15,66	28,65	9,42	- 22,45	47,9	40,3	- 2,9	1980
51,34	20,31	14,44	14,70	27,58	9,87	- 32,00	48,8	40,1	- 4,0	1981
52,33	24,16	14,66	15,38	25,09	10,18	- 29,34	48,9	40,1	- 3,5	1982
53,86	26,37	14,97	15,76	24,06	10,55	- 25,47	47,7	39,6	- 2,9	1983
57,66	27,56	16,42	15,44	24,09	11,98	- 18,27	46,9	39,8	- 2,0	1984
60,76	28,79	17,91	14,71	24,77	11,92	- 10,94	46,3	40,0	- 1,1	1985
63,86	29,04	19,11	13,65	27,20	11,58	- 11,57	45,4	39,5	- 1,1	1986
66,89	29,77	20,96	13,96	27,44	12,31	- 18,95	45,8	39,6	- 1,8	1987
72,25	30,76	21,89	13,80	27,85	14,07	- 22,25	45,3	39,3	- 2,0	1988
70,51	31,76	22,94	14,44	29,50	14,00	+ 0,82	44,0	39,7	+ 0,1	1989
76,70	34,55	22,40	15,68	31,62	38,01	- 25,07	44,5	38,1	- 2,0	1990
85,98	40,87	23,15	23,34	32,00	86,45	- 39,44	46,7	39,1	- 2,8	1991
				Deutschland						
99,25	42,59	32,74	30,02	41,09	25,76	- 44,31	47,1	39,8	- 2,9	1991
113,90	52,48	31,30	26,70	47,01	20,94	- 41,18	48,1	40,5	- 2,6	1992
116,66	55,37	31,10	26,54	46,42	24,14	- 51,47	49,3	41,1	- 3,1	1993
127,24	57,99	36,44	23,53	46,03	23,06	- 41,72	49,0	41,5	- 2,4	1994
136,03	65,91	38,24	147,56 a)	41,14	20,87	-179,45 a)	56,1 a)	41,3	-10,0 a)	1995
143,07	67,33	37,03	23,79	39,07	22,05	- 62,71	50,3	42,1	- 3,4	1996
142,43	68,10	34,30	23,32	35,50	24,07	- 50,99	49,3	42,1	- 2,7	1997
144,84	69,75	35,71	27,39	35,74	25,64	- 42,78	48,8	42,1	- 2,2	1998
148,49	68,87	35,97	27,21	37,67	30,12	- 29,40	48,7	42,8	- 1,5	1999
152,97	68,39	34,84	30,06	36,33	- 17,57 b)	+ 26,84 b)	45,7 b)	42,9	+ 1,3 b)	2000
158,36	67,72	34,01	36,08	35,86	32,34	- 58,85	48,3	41,2	- 2,8	2001
163,25	65,22	30,89	34,63	34,31	33,78	- 74,33	48,5	40,6	- 3,5	2002
				Gebietskörperschaften[8)]						
				Früheres Bundesgebiet						
1,95	3,52	5,15	6,09	16,94	9,17	- 1,17	28,4	23,8	- 0,3	1970
3,81	8,04	9,32	11,58	22,71	19,37	- 28,83	34,4	24,1	- 5,4	1975
6,22	16,64	12,88	15,61	28,27	27,93	- 23,57	32,6	25,3	- 3,1	1980
6,90	20,61	13,56	14,67	27,06	31,01	- 34,24	33,1	24,5	- 4,3	1981
7,46	24,49	13,99	15,28	24,51	33,14	- 32,17	33,0	24,2	- 3,9	1982
7,59	26,69	14,17	15,65	23,47	30,69	- 24,81	31,8	24,2	- 2,8	1983
7,85	27,82	15,32	15,33	23,53	31,15	- 17,46	31,0	24,3	- 1,9	1984
8,14	29,04	16,56	14,65	24,09	32,16	- 12,75	30,6	24,4	- 1,3	1985
8,54	29,27	17,32	13,59	26,64	32,57	- 15,74	30,0	23,9	- 1,6	1986
9,16	30,18	18,82	13,98	26,99	34,18	- 21,61	30,2	24,0	- 2,1	1987
9,76	30,92	19,59	13,82	27,31	37,66	- 22,33	29,5	23,8	- 2,0	1988
10,24	31,91	20,94	14,46	29,04	39,67	- 7,37	29,1	24,4	- 0,6	1989
11,33	34,70	20,70	15,69	31,09	64,44	- 34,89	29,9	23,1	- 2,7	1990
12,64	41,01	21,27	23,21	31,23	107,80	- 53,88	32,1	23,8	- 3,9	1991

noch Tabelle 41*

Einnahmen und Aus-

Mrd

Jahr[2]	Einnahmen				Aus-					
	insgesamt	empfangene Steuern	Sozialbeiträge	sonstige Einnahmen[3]	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelte	monetäre Sozialleistungen		
								zusammen	davon	
									an private Haushalte	an die übrige Welt
	noch Gebietskörperschaften[8]									
	Deutschland									
1991	413,79	337,13	13,80	62,86	469,09	61,63	126,44	60,54	59,53	1,01
1992	461,14	367,67	15,02	78,45	500,64	66,61	138,38	66,36	65,35	1,01
1993	474,11	379,60	15,75	78,76	528,63	66,85	143,57	71,44	70,44	1,00
1994	499,06	397,07	17,93	84,06	542,65	66,98	145,65	79,85	78,87	0,98
1995	507,23 [a]	405,40	18,38	83,45 [a]	679,09 [a]	67,57	149,80	84,08	83,10	0,98
1996	518,80	419,61	19,21	79,98	574,89	67,16	150,92	98,73	97,80	0,93
1997	520,78	423,71	20,08	76,99	572,85	66,67	150,68	101,87	100,96	0,91
1998	543,72	445,95	20,31	77,46	589,18	68,16	150,49	103,17	102,29	0,88
1999	575,92	478,68	20,09	77,15	610,68	70,27	152,11	106,43	105,59	0,84
2000	593,20	498,37	20,06	74,77	566,69 [b]	71,88	152,07	106,12	105,25	0,87
2001	575,23	476,27	20,13	78,83	630,82	74,88	151,55	107,12	106,52	0,60
2002	577,26	477,60	20,58	79,08	644,98	77,80	153,51	114,49	114,02	0,47
	Sozialversicherung[9]									
	Früheres Bundesgebiet									
1970	47,21	-	39,31	7,90	44,31	0,68	1,53	30,59	30,29	0,30
1975	94,97	-	77,54	17,43	97,04	1,22	3,22	63,59	62,81	0,78
1980	137,52	-	115,65	21,87	136,40	1,36	4,29	87,96	86,62	1,34
1981	149,34	-	124,99	24,35	147,10	1,42	4,59	94,99	93,55	1,44
1982	158,17	-	132,62	25,55	155,34	1,49	4,89	102,55	100,99	1,56
1983	158,00	-	135,42	22,58	158,66	1,48	5,12	104,03	102,44	1,59
1984	164,80	-	142,30	22,50	165,61	1,71	5,22	105,98	104,08	1,90
1985	172,73	-	149,56	23,17	170,92	1,74	5,44	108,19	106,40	1,79
1986	180,93	-	157,69	23,24	176,76	1,87	5,81	111,03	109,12	1,91
1987	188,00	-	163,95	24,05	185,34	2,00	6,08	116,66	114,62	2,04
1988	197,65	-	171,59	26,06	197,57	2,34	6,29	123,29	121,10	2,19
1989	208,41	-	179,70	28,71	200,22	2,59	6,51	128,06	125,73	2,33
1990	222,83	-	192,49	30,34	213,01	2,94	6,94	135,23	132,73	2,50
1991	249,14	-	212,28	36,86	234,70	3,21	7,77	136,69	134,04	2,65
	Deutschland									
1991	287,07	-	244,65	42,42	276,08	3,84	8,70	174,84	172,21	2,63
1992	314,44	-	268,62	45,82	316,12	4,59	10,05	197,35	194,58	2,77
1993	340,37	-	285,06	55,31	337,32	4,86	10,76	217,20	214,20	3,00
1994	357,83	-	305,42	52,41	355,96	4,98	11,25	227,04	223,71	3,33
1995	372,45	-	320,36	52,09	380,04	5,62	11,74	241,47	238,01	3,46
1996	394,71	-	337,02	57,69	401,33	5,78	12,51	254,49	250,96	3,53
1997	407,04	-	348,10	58,94	405,96	5,00	12,44	259,18	255,46	3,72
1998	416,70	-	351,73	64,97	414,02	5,52	12,78	262,45	258,54	3,91
1999	430,37	-	355,30	75,07	425,01	5,95	13,26	268,18	264,26	3,92
2000	434,81	-	358,06	76,75	434,48	6,14	13,63	273,61	269,54	4,07
2001	445,84	-	363,42	82,42	449,10	6,24	13,98	283,24	279,17	4,07
2002	458,70	-	368,37	90,33	465,31	6,65	14,23	295,11	290,96	4,15

1) Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers. - 4) Zinsen auf öffentliche Schulden. - 5) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, sonstige laufende Transfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. - 6) Ausaben/Abgaben (Steuern einschließlich Steuern an die EU und Erbschaftsteuer sowie tatsächliche Sozialbeiträge)/Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. - 7) Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und Sozialversicherung. - 8) Einschließlich der Transaktionen mit der Sozialversicherung. - 9) Einschließlich der Transaktionen mit den Gebietskörperschaften. - a) Einmaliger Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor (im Einzelnen siehe dazu JG 95 Ziffer 179 und Tabelle 34); Einnahmen in Höhe von 2,9 Mrd Euro und Ausgaben in Höhe von 122,5 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich

noch Tabelle 41*

gaben des Staates[1)]

Euro

gaben						Finanzierungssaldo	Nachrichtlich			Jahr[2)]
Soziale Sachleistungen	geleistete Vermögenseinkommen[4)]	Subventionen	Vermögenstransfers	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[5)]		Staatsquote	Abgabenquote	Finanzierungsquote	
							vH[6)]			
					noch Gebietskörperschaften[8)]					
					Deutschland					
15,46	42,76	29,19	29,98	40,19	62,90	- 55,30	*31,2*	*23,5*	*- 3,7*	1991
17,45	52,65	25,31	26,69	45,89	61,30	- 39,50	*31,0*	*23,9*	*- 2,4*	1992
20,05	55,52	25,05	26,53	45,20	74,42	- 54,52	*32,0*	*23,9*	*- 3,3*	1993
22,00	58,06	30,77	23,54	44,87	70,93	- 43,59	*31,3*	*23,9*	*- 2,5*	1994
24,03	65,92	32,15	147,59 a)	39,36	68,59	-171,86 a)	*37,7* a)	*23,5*	*- 9,5* a)	1995
23,05	67,40	30,77	23,77	37,57	75,52	- 56,09	*31,4*	*23,8*	*- 3,1*	1996
19,71	68,14	29,26	23,30	34,58	78,64	- 52,07	*30,6*	*23,5*	*- 2,8*	1997
19,17	69,83	30,20	26,91	34,87	86,38	- 45,46	*30,5*	*23,9*	*- 2,4*	1998
19,33	68,88	29,70	26,71	36,78	100,47	- 34,76	*30,9*	*24,9*	*- 1,8*	1999
19,98	68,32	29,30	29,35	35,45	54,22 b)	+ 26,51 b)	*27,9* b)	*25,4*	*+ 1,3* b)	2000
20,72	67,60	29,34	35,44	34,81	109,36	- 55,59	*30,4*	*23,7*	*- 2,7*	2001
21,47	65,09	26,72	34,49	33,35	118,06	- 67,72	*30,6*	*23,2*	*- 3,2*	2002
					Sozialversicherung[9)]					
					Früheres Bundesgebiet					
11,33	-	-	0,02	0,10	0,06	+ 2,90	*12,6*	*11,1*	*+ 0,8*	1970
28,37	-	0,19	0,05	0,31	0,09	- 2,07	*18,1*	*14,4*	*- 0,4*	1975
41,12	-	0,96	0,11	0,38	0,22	+ 1,12	*17,8*	*15,0*	*+ 0,1*	1980
44,44	0,01	0,88	0,10	0,52	0,15	+ 2,24	*18,4*	*15,6*	*+ 0,3*	1981
44,87	-	0,67	0,17	0,58	0,12	+ 2,83	*18,7*	*15,9*	*+ 0,3*	1982
46,27	-	0,80	0,22	0,59	0,15	- 0,66	*18,2*	*15,5*	*- 0,1*	1983
49,81	-	1,10	0,19	0,56	1,04	- 0,81	*18,1*	*15,5*	*- 0,1*	1984
52,62	-	1,35	0,12	0,68	0,78	+ 1,81	*17,9*	*15,6*	*+ 0,2*	1985
55,32	-	1,79	0,15	0,56	0,23	+ 4,17	*17,5*	*15,6*	*+ 0,4*	1986
57,73	0,03	2,14	0,05	0,45	0,20	+ 2,66	*17,8*	*15,7*	*+ 0,3*	1987
62,49	0,03	2,30	0,06	0,54	0,23	+ 0,08	*18,0*	*15,6*	*+ 0,0*	1988
60,27	0,03	2,00	0,05	0,46	0,25	+ 8,19	*17,1*	*15,3*	*+ 0,7*	1989
65,37	0,03	1,70	0,04	0,53	0,23	+ 9,82	*16,7*	*15,0*	*+ 0,8*	1990
73,34	0,04	1,88	0,20	0,77	10,80	+ 14,44	*16,9*	*15,3*	*+ 1,0*	1991
					Deutschland					
83,79	0,01	3,55	0,16	0,90	0,29	+ 10,99	*18,4*	*16,2*	*+ 0,7*	1991
96,45	0,04	5,99	0,13	1,12	0,40	- 1,68	*19,6*	*16,6*	*- 0,1*	1992
96,61	0,04	6,05	0,13	1,22	0,45	+ 3,05	*20,4*	*17,2*	*+ 0,2*	1993
105,24	0,12	5,67	0,07	1,16	0,43	+ 1,87	*20,5*	*17,6*	*+ 0,1*	1994
112,00	0,16	6,09	0,66	1,78	0,52	- 7,59	*21,1*	*17,7*	*- 0,4*	1995
120,02	0,09	6,26	0,09	1,50	0,59	- 6,62	*21,9*	*18,3*	*- 0,4*	1996
122,72	0,08	5,04	0,09	0,92	0,49	+ 1,08	*21,7*	*18,5*	*+ 0,1*	1997
125,67	0,05	5,51	0,63	0,87	0,54	+ 2,68	*21,5*	*18,2*	*+ 0,1*	1998
129,16	0,08	6,27	0,66	0,89	0,56	+ 5,36	*21,5*	*17,9*	*+ 0,3*	1999
132,99	0,15	5,54	0,85	0,88	0,69	+ 0,33	*21,4*	*17,6*	*+ 0,0*	2000
137,64	0,19	4,67	0,79	1,05	1,30	- 3,26	*21,7*	*17,5*	*- 0,2*	2001
141,78	0,20	4,17	0,85	0,96	1,36	- 6,61	*22,0*	*17,4*	*- 0,3*	2002

folgende Werte: Einnahmen: Staat 827,7 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 504,3 Mrd Euro, Sonstige Einnahmen: Staat 83,5 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 80,6 Mrd Euro, Ausgaben: Staat 887,5 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 556,3 Mrd Euro, Vermögenstransfers: Staat 25,1 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 25,1 Mrd Euro, Finanzierungssaldo: Staat -59,8 Mrd Euro, Gebietskörperschaften -52,0 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 49,3 vH, Gebietskörperschaften 30,9 vH, Finanzierungsquote: Staat -3,3 vH, Gebietskörperschaften -2,9 vH. - b) Einmaliger Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen in Höhe von 50,8 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich folgende Werte: Ausgaben: Staat 981,6 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 618,0 Mrd Euro, Sonstige Ausgaben: Staat 33,2 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 105,1 Mrd Euro, Finanzierungssaldo Staat -28,0 Mrd Euro, Gebietskörperschaften -27,0 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 48,4 vH, Gebietskörperschaften 30,4 vH, Finanzierungsquote: Staat -1,4 vH, Gebietskörperschaften -1,3 vH.

Tabelle 42*

Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Einnahmen			Ausgaben							Finanzierungssaldo
	insgesamt[3)]	darunter Steuern	darunter Sozialbeiträge	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelt	geleistete Vermögenseinkommen[4)]	geleistete Transfers[5)]	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[6)]	
	Bund										
	Früheres Bundesgebiet										
1970	48,81	46,13	0,71	45,82	5,78	6,08	1,50	23,46	3,62	5,38	+ 2,99
1975	68,72	64,84	1,31	84,64	9,08	10,88	3,11	47,30	5,13	9,14	- 15,92
1976	76,75	72,37	1,33	89,92	9,60	11,24	4,26	48,96	4,75	11,11	- 13,17
1977	83,57	79,00	1,39	94,20	9,95	11,81	4,92	50,70	4,95	11,87	- 10,63
1978	89,39	83,11	1,50	101,38	11,12	12,40	5,48	55,52	5,38	11,48	- 11,99
1979	96,34	89,44	1,58	108,07	12,11	12,96	6,42	58,86	5,51	12,21	- 11,73
1980	100,94	94,15	1,67	115,38	13,33	13,81	8,32	61,89	5,64	12,39	- 14,44
1981	103,96	95,64	1,78	122,94	14,65	14,70	10,43	67,16	4,84	11,16	- 18,98
1982	111,34	98,30	1,80	129,20	15,76	14,88	12,47	69,69	4,58	11,82	- 17,86
1983	115,60	101,88	1,86	130,09	16,69	15,31	13,98	67,07	4,96	12,08	- 14,49
1984	120,72	106,62	1,94	133,73	17,08	15,65	14,81	68,83	5,32	12,04	- 13,01
1985	126,54	111,26	2,05	136,01	17,10	16,32	15,40	69,59	5,55	12,05	- 9,47
1986	128,35	113,16	2,16	138,96	17,41	16,98	15,54	72,07	5,87	11,09	- 10,61
1987	129,58	117,32	2,21	144,64	17,79	17,56	16,26	75,67	5,95	11,41	- 15,06
1988	131,11	121,73	2,28	149,26	17,67	17,95	16,68	80,21	5,78	10,97	- 18,15
1989	149,52	134,69	2,36	157,06	18,34	18,53	17,24	84,67	5,85	12,43	- 7,54
1990	156,70	141,16	2,46	184,82	18,01	19,25	18,99	109,14	6,13	13,30	- 28,12
1991	183,97	161,94	2,42	233,18	14,22	19,82	23,64	149,29	5,38	20,83	- 49,21
	Deutschland										
1991	192,16	174,12	2,56	240,52	19,66	21,82	25,21	138,20	6,54	29,09	- 48,36
1992	217,41	188,29	2,74	242,20	21,15	22,94	33,45	135,06	7,44	22,16	- 24,79
1993	219,41	189,76	2,76	254,94	20,05	23,10	35,00	148,97	7,04	20,78	- 35,53
1994	236,29	201,43	3,70	255,71	18,48	22,98	36,58	154,76	6,38	16,53	- 19,42
1995	233,50 [a)]	204,38	3,54	379,67 [a)]	18,52	22,99	43,62	144,06	6,11	144,37 [a)]	-146,17 [a)]
1996	228,19	202,44	3,60	262,73	18,36	23,11	44,17	150,87	5,80	20,42	- 34,54
1997	229,63	204,68	3,71	259,73	17,99	23,01	43,86	152,80	4,66	17,41	- 30,10
1998	238,82	214,19	3,66	274,36	18,50	22,88	45,15	161,43	5,62	20,78	- 35,54
1999	259,19	234,16	3,54	289,71	19,35	23,10	44,34	175,19	7,57	20,16	- 30,52
2000	267,54	244,66	3,53	239,62 [b)]	19,51	22,96	43,74	176,94	6,17	- 29,70 [b)]	+ 27,92 [b)]
2001	262,64	236,62	3,55	290,98	20,01	22,83	42,35	176,83	6,51	22,45	- 28,34
2002	267,55	240,78	3,57	301,79	20,54	23,00	39,64	191,62	6,50	20,49	- 34,24
	Länder										
	Früheres Bundesgebiet										
1970	39,04	27,86	2,18	40,34	3,65	15,24	0,91	12,52	3,18	4,84	- 1,30
1975	68,14	45,24	4,42	78,54	5,85	30,77	2,27	24,52	4,31	10,82	- 10,40
1976	76,03	50,90	4,74	83,57	6,46	32,71	2,95	25,46	4,12	11,87	- 7,54
1977	83,97	57,62	5,12	87,76	6,93	35,02	3,34	27,47	4,29	10,71	- 3,79
1978	88,53	60,65	5,49	93,86	7,33	36,85	3,66	30,31	4,31	11,40	- 5,33
1979	94,68	65,50	5,88	101,25	7,92	39,01	4,28	32,75	4,57	12,72	- 6,57
1980	99,40	68,65	6,37	109,35	8,32	41,85	5,01	35,53	5,01	13,63	- 9,95
1981	100,94	69,17	6,79	113,59	8,29	43,47	6,21	38,29	4,54	12,79	- 12,65
1982	104,04	70,94	7,11	116,94	8,62	44,93	7,64	38,97	4,61	12,17	- 12,90
1983	108,74	74,76	7,30	119,37	8,99	46,31	8,50	39,06	4,48	12,03	- 10,63
1984	114,10	79,42	7,59	120,84	9,32	47,07	9,30	39,14	4,63	11,38	- 6,74
1985	119,04	83,92	7,97	124,77	9,57	48,19	9,83	41,81	4,50	10,87	- 5,73
1986	123,87	87,75	8,35	129,71	10,00	50,09	10,20	43,39	4,98	11,05	- 5,84
1987	127,37	90,75	8,53	134,35	10,31	51,30	10,32	46,02	4,90	11,50	- 6,98
1988	131,98	94,20	8,81	137,88	10,80	52,55	10,59	47,49	4,92	11,53	- 5,90
1989	143,18	102,50	9,08	144,59	11,88	53,73	10,92	50,44	5,32	12,30	- 1,41
1990	147,26	104,00	9,55	153,66	13,67	56,51	11,58	52,84	5,61	13,45	- 6,40
1991	163,49	114,74	9,70	168,49	11,66	60,60	12,74	63,30	5,82	14,37	- 5,00

noch Tabelle 42*

Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Einnahmen			Ausgaben							Finanzierungssaldo
	insgesamt[3)]	darunter Steuern	darunter Sozialbeiträge	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelt	geleistete Vermögenseinkommen[4)]	geleistete Transfers[5)]	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[6)]	
					noch Länder						
					Deutschland						
1991	196,54	122,27	9,88	205,36	16,87	69,00	12,77	74,22	7,42	25,08	- 8,82
1992	210,83	134,68	10,79	221,91	18,06	76,09	13,81	78,86	8,51	26,58	- 11,08
1993	220,13	143,55	11,43	237,12	18,68	80,56	14,83	87,66	8,28	27,11	- 16,99
1994	225,47	148,85	12,55	246,75	19,52	83,26	15,71	93,28	9,10	25,88	- 21,28
1995	224,96	154,20	13,10	246,27	19,74	86,67	16,44	90,82	6,52	26,08	- 21,31
1996	243,25	167,58	13,74	263,99	20,09	88,40	17,39	103,95	7,64	26,52	- 20,74
1997	243,94	167,76	14,41	265,89	19,86	89,11	18,56	104,81	7,46	26,09	- 21,95
1998	253,11	175,46	14,64	267,20	20,56	89,47	19,13	104,53	7,65	25,86	- 14,09
1999	262,40	185,42	14,56	271,96	20,97	90,47	19,28	108,27	7,49	25,48	- 9,56
2000	271,06	193,03	14,52	277,84	21,52	90,36	19,26	112,02	7,91	26,77	- 6,78
2001	259,59	181,98	14,58	287,28	23,31	90,22	19,91	116,87	7,67	29,30	- 27,69
2002	257,95	180,20	14,91	288,77	25,06	91,14	20,33	117,93	6,64	27,67	- 30,82
					Gemeinden						
					Früheres Bundesgebiet						
1970	25,16	8,85	0,35	28,02	4,45	7,46	1,22	4,36	10,14	0,39	- 2,86
1975	47,19	15,79	0,70	49,70	8,22	15,01	2,85	9,25	13,27	1,10	- 2,51
1976	52,33	18,16	0,71	51,81	8,41	15,99	2,97	10,15	13,08	1,21	+ 0,52
1977	55,26	20,14	0,74	54,02	9,63	16,60	2,88	10,92	12,88	1,11	+ 1,24
1978	55,54	20,80	0,76	54,04	9,41	14,67	2,83	11,86	14,16	1,11	+ 1,50
1979	58,72	21,43	0,81	58,95	10,51	15,41	3,03	12,68	16,25	1,07	- 0,23
1980	65,45	24,64	0,88	64,63	11,56	16,74	3,53	14,00	17,62	1,18	+ 0,82
1981	65,70	23,99	0,93	68,31	12,48	17,60	4,22	14,88	17,68	1,45	- 2,61
1982	67,01	24,44	1,00	68,42	12,42	18,27	4,63	16,26	15,32	1,52	- 1,41
1983	67,61	25,77	1,01	67,30	12,52	18,42	4,47	16,39	14,03	1,47	+ 0,31
1984	70,64	27,55	1,04	68,35	13,63	19,00	4,28	16,39	13,58	1,47	+ 2,29
1985	74,11	29,34	1,08	71,66	14,53	19,78	4,18	17,62	14,04	1,51	+ 2,45
1986	76,97	30,39	1,13	76,26	15,04	21,02	4,06	18,87	15,79	1,48	+ 0,71
1987	79,72	31,10	1,16	79,29	15,48	22,20	3,94	20,05	16,14	1,48	+ 0,43
1988	83,51	33,02	1,23	81,79	15,81	22,65	3,94	21,31	16,61	1,47	+ 1,72
1989	88,33	35,37	1,27	86,75	16,94	23,27	4,07	23,16	17,87	1,44	+ 1,58
1990	92,89	36,14	1,36	93,26	18,74	24,82	4,46	24,57	19,35	1,32	- 0,37
1991	100,19	38,72	1,35	99,86	21,71	27,17	4,97	24,59	20,03	1,39	+ 0,33
					Deutschland						
1991	124,37	40,74	1,36	122,49	25,10	35,62	5,13	28,73	26,23	1,68	+ 1,88
1992	134,08	44,70	1,49	137,71	27,40	39,35	5,75	33,37	29,94	1,90	- 3,63
1993	142,11	46,29	1,56	144,11	28,12	39,91	6,02	38,27	29,88	1,91	- 2,00
1994	144,78	46,79	1,68	147,67	28,98	39,41	6,05	41,90	29,39	1,94	- 2,89
1995	146,09	46,82	1,74	150,47	29,31	40,14	6,16	46,13	26,73	2,00	- 4,38
1996	149,20	49,59	1,87	150,01	28,71	39,41	6,15	49,75	24,13	1,86	- 0,81
1997	146,28	51,27	1,96	146,30	28,82	38,56	5,99	48,06	22,46	2,41	- 0,02
1998	150,01	56,30	2,01	145,84	29,10	38,14	5,83	48,86	21,60	2,31	+ 4,17
1999	152,85	59,10	1,99	147,53	29,95	38,54	5,50	49,64	21,72	2,18	+ 5,32
2000	156,11	60,68	2,01	150,74	30,85	38,75	5,53	51,34	21,37	2,90	+ 5,37
2001	152,54	57,67	2,00	152,10	31,56	38,50	5,54	52,55	20,63	3,32	+ 0,44
2002	152,26	56,62	2,10	154,92	32,20	39,37	5,34	54,40	20,21	3,40	- 2,66

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 2) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 3) Steuern, Sozialbeiträge, Verkäufe, Subventionen, Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers. - 4) Zinsen auf öffentliche Schulden. - 5) Monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, Subventionen und sonstige laufende Transfers. - 6) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, Vermögenstransfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. - a) Siehe Fußnote Tabelle 41. - b) Siehe Fußnote Tabelle 41.

Tabelle 43*

Ausgaben und Einnahmen der staatlichen

Bundesland	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Mio DM									Mio Euro	
	Gesamtausgaben[2]										
Baden-Württemberg	74 519	75 969	74 462	78 525	78 127	77 083	78 253	79 809	82 567	44 906	44 341
Bayern	83 591	85 241	87 518	92 150	93 699	92 166	92 743	94 112	96 230	50 650	51 473
Berlin	39 023	42 262	43 145	44 949	44 266	42 320	41 368	41 670	40 867	22 576	21 047
Brandenburg	20 817	22 625	23 151	23 405	23 598	24 385	23 643	24 740	23 327	12 093	12 326
Bremen	7 285	7 651	7 746	7 904	8 020	8 070	7 929	8 272	8 064	4 189	4 215
Hamburg	17 323	17 031	17 506	17 728	18 492	18 458	18 554	18 561	18 996	9 568	8 786
Hessen	46 043	48 528	48 443	49 256	51 007	50 152	50 290	52 304	53 380	28 055	27 669
Mecklenburg-Vorpommern	14 946	16 080	17 019	17 311	18 749	17 459	17 375	17 264	16 701	8 579	8 760
Niedersachsen	53 280	55 309	56 844	57 386	56 912	55 859	56 051	57 258	58 268	31 391	31 624
Nordrhein-Westfalen	124 974	131 590	133 048	139 100	138 595	139 251	139 999	142 176	142 908	75 010	75 979
Rheinland-Pfalz	25 838	26 756	27 340	27 916	28 991	28 711	29 058	29 544	29 895	15 976	15 920
Saarland	7 896	8 269	8 230	8 304	8 471	8 313	8 283	8 330	8 436	4 292	4 329
Sachsen	35 590	37 078	38 964	41 294	42 204	40 391	38 527	38 157	38 478	18 944	19 177
Sachsen-Anhalt	22 697	23 928	24 530	25 476	25 057	25 943	25 265	24 716	24 274	12 369	12 313
Schleswig-Holstein	19 303	19 940	20 466	21 231	21 106	20 657	20 757	20 998	20 885	10 856	11 136
Thüringen	20 191	21 652	22 729	22 445	22 948	22 338	22 443	22 629	21 992	11 189	10 856
Insgesamt	608 833	635 952	647 936	664 280	667 555	658 520	657 230	665 139	668 689	351 239	352 104
nachrichtlich: Bund	431 679	462 505	478 908	489 865	493 674	482 083	512 817	530 421	518 241	265 655	279 344
	darunter: Investitionsausgaben										
Baden-Württemberg	15 445	14 816	12 964	12 970	11 948	12 184	12 920	12 228	13 118	7 995	6 979
Bayern	21 935	20 655	20 914	21 322	21 201	19 409	19 391	18 744	18 440	9 678	9 216
Berlin	6 961	6 687	6 252	6 953	6 967	5 514	5 143	4 745	4 337	3 662	1 818
Brandenburg	6 496	6 948	6 281	6 096	5 743	6 538	5 336	5 960	4 706	2 395	2 591
Bremen	930	907	810	837	884	1 038	1 053	1 126	1 222	669	689
Hamburg	2 141	2 027	1 963	1 875	2 105	2 164	1 803	1 910	1 896	1 007	821
Hessen	7 982	7 833	7 369	7 050	6 709	6 260	5 810	5 684	5 843	3 323	2 936
Mecklenburg-Vorpommern	4 289	4 824	5 229	4 802	5 077	4 590	4 449	4 190	3 718	1 780	1 719
Niedersachsen	9 006	9 050	8 849	8 646	8 109	7 469	7 686	7 423	7 579	4 455	3 585
Nordrhein-Westfalen	20 151	19 937	19 259	18 208	16 606	16 293	16 179	16 269	15 049	7 816	7 049
Rheinland-Pfalz	4 680	4 621	4 447	4 286	4 303	4 214	4 203	4 278	4 196	2 146	1 858
Saarland	1 167	1 206	957	936	949	897	1 008	899	940	447	400
Sachsen	12 492	11 740	12 111	13 333	13 515	11 676	10 882	9 975	9 732	4 355	4 219
Sachsen-Anhalt	7 190	7 597	7 309	7 155	6 232	7 276	6 860	5 917	5 465	2 622	2 310
Schleswig-Holstein	3 018	3 016	3 178	3 101	3 075	2 693	2 668	2 737	2 703	1 285	1 180
Thüringen	6 922	7 349	7 286	6 147	5 840	5 445	5 432	5 448	4 862	2 290	2 035
Insgesamt	130 805	129 212	125 176	123 718	119 262	113 660	110 831	107 530	103 806	55 925	49 405
nachrichtlich: Bund	44 450	45 123	43 134	41 963	35 240	34 753	35 609	34 822	35 083	17 611	17 582
	darunter: Personalausgaben										
Baden-Württemberg	28 849	30 180	30 711	31 715	32 166	32 004	32 424	33 191	33 508	17 700	18 286
Bayern	31 846	33 173	33 891	35 320	35 999	36 075	36 890	37 395	37 552	19 663	20 255
Berlin	14 655	15 618	15 857	15 962	15 961	15 708	13 876	15 530	13 979	7 188	7 270
Brandenburg	6 885	7 543	7 752	8 017	8 059	7 979	7 958	7 993	7 708	3 941	3 847
Bremen	2 799	2 860	2 834	2 875	2 895	2 892	2 598	2 931	2 571	1 329	1 322
Hamburg	7 078	6 581	6 705	6 809	6 345	6 344	6 511	6 258	6 268	3 275	3 319
Hessen	17 545	18 252	18 525	19 198	19 284	19 400	19 695	20 062	19 903	9 872	10 168
Mecklenburg-Vorpommern	5 411	5 377	5 322	5 544	5 594	5 519	5 525	5 574	5 543	2 846	2 865
Niedersachsen	21 831	22 523	22 965	23 434	23 524	23 496	23 792	24 015	24 191	12 027	12 387
Nordrhein-Westfalen	49 633	51 572	52 112	54 089	54 507	54 819	55 456	56 278	56 992	28 944	29 887
Rheinland-Pfalz	10 377	10 822	11 077	11 550	11 808	11 953	12 045	12 306	12 456	6 552	6 550
Saarland	3 144	3 207	3 219	3 308	3 333	3 342	3 372	3 434	3 479	1 814	1 858
Sachsen	11 810	12 716	12 175	13 180	13 017	12 554	12 484	12 451	12 350	6 231	6 325
Sachsen-Anhalt	8 014	8 690	8 567	8 854	8 876	8 755	8 638	8 680	8 586	4 400	4 404
Schleswig-Holstein	7 525	7 791	7 882	8 201	8 232	8 291	8 294	8 413	8 484	4 338	4 507
Thüringen	6 770	7 223	7 302	7 533	7 519	7 352	7 175	7 260	7 162	3 691	3 699
Insgesamt	234 170	244 128	246 896	255 589	257 116	256 484	256 730	261 770	260 732	133 810	136 950
nachrichtlich: Bund	51 493	52 714	52 667	52 933	52 868	52 487	52 128	52 735	51 862	26 807	26 986

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ab 1992 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 1999 Rechnungsergebnisse; 2000 Kassenergebnisse, Zweckverbände geschätzt; 2001 ohne Zweckverbände.

Tabelle 43*

und kommunalen Haushalte nach Ländern[1)]

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Bundesland
Mio DM									Mio Euro		
					noch Ausgaben						
					darunter: Zinsausgaben						
4 021	4 255	4 306	4 256	4 188	4 205	4 266	4 092	4 008	2 047	2 110	Baden-Württemberg
3 746	3 762	3 706	3 572	3 453	3 574	3 694	3 637	3 341	1 701	1 656	Bayern
1 314	1 693	1 927	2 275	2 867	3 352	3 561	3 746	3 839	2 071	2 194	Berlin
192	578	832	1 061	1 222	1 378	1 460	1 600	1 529	811	854	Brandenburg
1 120	1 211	1 267	1 224	1 199	1 126	1 126	1 095	1 004	545	502	Bremen
1 463	1 574	1 665	1 778	1 871	1 925	1 948	1 907	1 920	998	1 080	Hamburg
3 316	3 517	3 599	3 691	3 737	3 711	3 853	3 733	3 572	1 792	1 777	Hessen
123	260	384	571	740	870	969	1 046	1 082	576	587	Mecklenburg-Vorpommern
4 414	4 621	4 698	4 875	5 046	5 171	5 115	5 304	5 160	2 744	2 785	Niedersachsen
11 088	11 342	11 266	11 460	11 477	11 568	11 621	11 726	11 598	6 078	6 181	Nordrhein-Westfalen
2 223	2 302	2 346	2 309	2 388	2 457	2 527	2 544	2 596	1 369	1 365	Rheinland-Pfalz
1 192	1 260	1 262	1 180	1 137	1 109	1 073	1 010	946	456	455	Saarland
195	709	1 086	1 338	1 653	1 804	1 839	1 810	1 704	900	880	Sachsen
173	599	886	1 199	1 316	1 470	1 606	1 559	1 705	907	978	Sachsen-Anhalt
1 752	1 932	1 962	1 972	1 993	2 041	2 099	2 074	2 056	1 068	1 045	Schleswig-Holstein
185	450	665	902	1 130	1 275	1 361	1 436	1 422	798	807	Thüringen
36 517	40 065	41 854	43 664	45 419	47 036	48 117	48 320	47 483	24 859	25 255	**Insgesamt**
43 824	45 800	53 056	49 743	50 902	53 409	56 171	80 359	76 568	37 626	37 064	nachrichtlich: Bund
					Gesamteinnahmen[2)]						
70 802	73 226	73 057	73 297	74 742	75 173	79 440	82 361	82 809	41 422	41 801	Baden-Württemberg
80 534	83 507	86 004	89 454	88 572	87 694	93 600	98 417	98 354	49 071	48 115	Bayern
35 814	35 852	34 379	33 782	33 215	39 827	35 775	38 149	35 875	17 339	16 104	Berlin
16 106	17 454	18 227	20 323	20 803	21 308	21 496	22 547	22 398	11 378	10 711	Brandenburg
6 597	6 355	8 070	7 928	8 071	8 178	7 953	8 830	7 779	3 883	3 620	Bremen
15 390	14 673	14 875	16 059	16 809	16 761	17 058	17 286	17 655	8 141	7 840	Hamburg
43 694	45 787	45 761	45 310	48 559	47 290	49 646	52 445	53 819	26 962	24 974	Hessen
12 989	13 491	13 899	14 947	16 151	15 661	15 878	16 159	15 543	7 931	7 580	Mecklenburg-Vorpommern
49 653	50 489	51 668	51 429	53 050	52 416	54 482	55 425	56 650	27 170	27 598	Niedersachsen
119 587	122 964	123 428	128 932	130 108	128 018	135 072	137 749	139 192	67 149	69 340	Nordrhein-Westfalen
24 260	24 934	25 089	25 563	26 633	26 167	26 773	28 129	28 628	14 413	13 932	Rheinland-Pfalz
7 031	7 147	8 583	8 490	8 792	8 722	8 632	8 443	8 443	4 190	3 986	Saarland
30 036	32 268	33 997	37 806	38 634	38 372	38 099	38 248	38 139	18 775	18 231	Sachsen
18 123	19 084	19 615	21 581	22 102	22 262	22 498	22 894	22 604	11 198	10 606	Sachsen-Anhalt
18 061	18 598	19 043	19 391	19 195	19 350	19 962	20 634	20 243	10 442	9 881	Schleswig-Holstein
16 555	17 742	18 142	19 703	20 082	20 261	20 643	20 852	20 648	10 412	9 722	Thüringen
560 754	579 614	590 637	603 894	612 831	615 100	633 696	653 129	652 198	320 472	316 195	**Insgesamt**
393 308	395 526	428 297	439 336	415 170	418 594	456 214	479 129	570 903	244 564	246 683	nachrichtlich: Bund
					darunter: Steuereinnahmen						
50 717	51 665	50 063	51 666	52 799	52 069	56 713	60 426	61 920	30 342	29 266	Baden-Württemberg
55 315	57 629	58 628	58 961	60 285	60 360	64 744	67 768	70 661	34 623	34 098	Bayern
12 472	14 611	16 693	15 829	15 162	15 657	16 387	16 788	16 994	8 035	7 667	Berlin
4 669	5 334	6 571	10 227	9 261	9 695	10 033	10 749	11 117	5 436	5 064	Brandenburg
3 769	3 609	3 732	3 661	3 537	3 758	3 468	3 837	3 635	1 765	1 775	Bremen
11 335	11 430	11 310	11 530	12 243	11 937	13 177	14 201	14 705	6 724	6 878	Hamburg
31 462	33 013	32 223	31 712	33 849	33 237	35 798	39 369	40 995	19 636	18 218	Hessen
3 571	3 846	4 534	6 759	6 595	6 728	6 998	7 241	7 480	3 671	3 384	Mecklenburg-Vorpommern
32 193	33 110	33 514	34 555	34 917	34 849	36 341	37 529	38 767	18 925	18 120	Niedersachsen
87 418	87 775	85 476	90 147	91 465	90 655	95 705	99 834	102 474	47 379	49 121	Nordrhein-Westfalen
16 367	16 852	16 743	17 543	17 966	17 529	18 252	19 341	19 401	9 301	9 091	Rheinland-Pfalz
4 433	4 512	4 485	4 487	4 675	4 674	4 708	4 909	5 066	2 470	2 312	Saarland
8 477	9 880	12 017	17 869	16 873	17 107	17 735	18 625	18 772	9 365	8 608	Sachsen
4 962	5 780	6 876	10 070	10 042	9 973	10 718	10 955	10 844	5 465	5 050	Sachsen-Anhalt
11 416	12 017	12 378	12 863	12 642	12 828	13 538	13 554	13 487	6 844	6 587	Schleswig-Holstein
4 862	5 029	6 104	9 291	8 933	9 048	9 504	9 891	10 047	5 024	4 608	Thüringen
343 438	356 092	361 347	387 170	391 243	390 104	413 821	435 018	446 365	215 006	209 847	**Insgesamt**
356 818	360 338	386 327	390 861	372 546	368 335	379 486	414 053	428 362	213 350	214 367	nachrichtlich: Bund

2) Um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

Tabelle 44*

Kassenmäßige Steuereinnahmen

Mio Euro

Zeitraum[1)]	Insgesamt[2)]	Darunter								
		Lohn-steuer[3)], veranlagte Einkom-mensteuer	Körper-schaft-steuer	Steuern vom Umsatz[4)]	Mineral-ölsteuer[5)]	Tabak-steuer	Ver-sicherung-steuer	Vermögen-steuer	Kraftfahr-zeugsteuer	Gewerbe-steuer[6)]
	Früheres Bundesgebiet									
1950	10 783	1 991	741	2 550	37	1 104	33	66	178	638
1955	21 636	4 476	1 591	5 796	581	1 309	72	273	372	1 906
1960	34 997	8 725	3 329	8 616	1 362	1 808	111	562	754	3 801
1965	53 922	16 124	4 177	12 687	3 798	2 402	198	961	1 342	5 258
1970	78 809	26 120	4 457	19 717	5 886	3 342	315	1 471	1 958	6 195
1971	88 151	31 262	3 665	22 172	6 349	3 509	409	1 597	2 125	7 219
1972	100 726	37 278	4 343	24 045	7 274	4 001	479	1 531	2 414	8 704
1973	114 940	44 844	5 567	25 303	8 482	4 536	539	1 654	2 551	10 385
1974	122 496	50 492	5 319	26 163	8 207	4 577	572	1 744	2 638	11 028
1975	123 767	50 716	5 141	27 652	8 754	4 543	586	1 707	2 711	10 684
1976	137 065	56 993	6 054	29 890	9 265	4 795	633	2 003	2 879	11 930
1977	153 103	64 566	8 605	32 050	9 809	5 012	692	2 554	3 031	13 540
1978	163 154	66 181	10 136	37 460	10 462	5 348	752	2 313	3 212	13 973
1979	175 283	68 829	11 715	43 054	10 809	5 471	836	2 292	3 874	14 513
1980	186 617	75 853	10 902	47 779	10 917	5 772	910	2 385	3 367	14 296
1981	189 341	76 431	10 309	49 999	11 340	5 753	984	2 396	3 371	13 329
1982	193 627	78 744	10 971	49 962	11 676	6 242	1 042	2 547	3 420	13 346
1983	202 766	80 357	12 105	54 131	11 933	7 097	1 107	2 553	3 571	13 388
1984	212 031	83 196	13 453	56 489	12 288	7 378	1 164	2 297	3 724	14 480
1985	223 537	90 089	16 278	56 153	12 537	7 389	1 266	2 192	3 758	15 727
1986	231 327	93 113	16 516	56 825	13 111	7 404	1 318	2 248	4 784	16 355
1987	239 622	99 636	13 959	60 739	13 363	7 417	1 394	2 772	4 277	16 074
1988	249 560	102 613	15 340	63 035	13 821	7 442	1 485	2 840	4 177	17 621
1989	273 810	111 784	17 477	67 224	16 855	7 930	2 142	2 953	4 687	18 767
1990	281 040	109 472	15 385	75 459	17 701	8 897	2 266	3 238	4 251	19 836
	Deutschland									
1991	338 434	130 741	16 216	91 865	24 167	10 017	2 997	3 441	5 630	21 115
1992	374 132	147 688	15 944	101 088	28 206	9 844	4 139	3 451	6 809	22 930
1993	383 018	148 899	14 230	110 595	28 786	9 949	4 750	3 468	7 188	21 610
1994	401 957	149 314	10 005	120 511	32 644	10 361	5 829	3 388	7 244	22 541
1995	416 289	151 699	9 273	119 961	33 177	10 530	7 211	4 016	7 059	21 504
1996	409 032	134 415	15 062	121 283	34 896	10 583	7 336	4 620	7 027	23 458
1997	407 578	130 091	17 009	123 171	33 750	10 816	7 223	898	7 372	24 849
1998	425 913	137 738	18 509	127 932	34 091	11 071	7 133	543	7 757	25 825
1999	453 068	144 696	22 359	137 156	38 259	11 655	7 116	537	7 039	27 060
2000	467 253	147 958	23 575	140 871	41 182	11 443	7 243	433	7 015	27 025
2001	446 248	141 398	- 426	138 935	45 012	12 072	7 427	291	8 376	24 534
2002	441 703	139 731	2 864	138 195	47 289	13 778	8 327	239	7 592	23 489
2003 1.Vj.	96 869	25 140	2 443	33 706	6 039	1 950	3 999	77	1 999	5 749
2.Vj.	108 773	34 279	1 221	33 301	12 329	3 600	1 594	80	1 977	6 315

1) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland. - 2) Von 1957 bis 1969 ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland; 1970 ohne, ab 1971 einschließlich Zölle auf Regierungskäufe im Ausland; von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes; 1973 und 1974 ohne Stabilitätszuschlag und Investitionsteuer. - 3) Ab 1996 um Kindergeld gekürzt. - 4) Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Umsatzsteuer/Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer, 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer. - 5) Ab Mai 1999 einschließlich Stromsteuer. - 6) Bis 1979 einschließlich Lohnsummensteuer.

Quelle: BMF

Tabelle 45*

Verschuldung der öffentlichen Haushalte[1)]

Ende des Zeitraums	Insgesamt[2)]	Nach den Kreditnehmern			Ausgewählte Schuldarten			Nachrichtlich
		Bund[3)]	Länder	Gemeinden[4)]	Anleihen[5)]	Direktausleihungen der Kreditinstitute[6)]	Darlehen von Nichtbanken Sozialversicherungen	Schuldenstandsquote[7)]
	Mio DM							
	Früheres Bundesgebiet							
1950	20 634	7 290	12 844	500	.	465	150	
1955	40 983	20 791	15 523	4 670	2 022	3 700	2 019	
1960	52 759	26 895	14 695	11 169	3 528	11 205	2 667	
1965	83 667	40 422	17 401	25 844	11 195	25 435	6 591	
1970	125 890	57 808	27 786	40 295	17 491	59 556	5 725	*18,6*
1973 [8)]	167 754	68 393	39 462	59 900	27 378	92 104	14 392 [a)]	*18,3*
1975	256 389	114 977	67 001	74 411	40 680	150 139	18 426	*24,8*
1976	296 650	135 015	81 805	79 830	52 101	180 932	12 953	*26,3*
1977	328 484	155 555	89 583	83 345	63 498	195 219	10 342	*27,3*
1978	370 811	181 972	102 139	86 700	69 913	227 075	10 144	*28,7*
1979	413 935	207 629	115 900	90 406	81 414	262 087	10 125	*29,7*
1980	468 612	235 600	137 804	95 208	87 428	305 724	10 570	*31,7*
1981	545 617	277 828	165 150	102 639	89 404	378 817	10 691	*35,4*
1982	614 820	314 340	190 622	109 858	114 128	417 144	10 690	*38,7*
1983	671 708	347 231	212 026	112 452	140 464	437 908	10 527	*40,2*
1984	717 522	373 855	230 551	113 116	173 006	456 268	9 809	*41,0*
1985	760 192	399 043	247 411	113 738	207 787	464 921	9 088	*41,7*
1986	800 967	421 805	264 351	114 811	251 595	456 259	8 223	*41,6*
1987	848 816	446 389	284 609	117 818	287 418	461 882	7 502	*42,6*
1988	903 015	481 139	302 560	119 316	325 356	477 457	7 171	*43,1*
1989	928 837	497 604	309 860	121 374	352 299	472 947	6 743	*41,8*
	Deutschland							
1990	1 053 490	599 101	328 787	125 602	430 157	494 059	6 364	.
1991	1 170 959	680 815	352 346	137 797	501 561	524 832	2 178	*40,4*
1992	1 342 491	801 500	389 130	151 861	551 470	536 596	2 450	*42,9*
1993	1 506 431	902 452	433 840	170 140	636 932	575 722	1 602	*46,9*
1994	1 659 632	1 003 319	470 702	185 610	706 479	644 459	1 337	*49,3*
1995	1 993 476	1 287 688	511 687	194 101	835 748	764 875	1 263	*57,0*
1996	2 126 320	1 370 385	558 346	197 589	890 817	836 582	770	*59,8*
1997	2 215 893	1 421 573	595 471	198 850	939 554	879 021	663	*61,0*
1998	2 280 154	1 457 750	623 572	198 833	1 015 875	894 456	550	*60,9*
	Mio Euro							
	Deutschland							
1999	1 199 975	770 331	327 407	102 237	578 670	450 111	281	*61,2*
2000	1 211 439	774 834	338 143	98 462	601 154	433 443	211	*60,2*
2001	1 223 929	760 161	364 559	99 208	604 588	422 440	174	*59,5*
2002	1 277 630	784 615	392 172	100 842	611 867	404 168	195	*60,8*
2003 Juni[9)]	1 325 969	808 919	412 300	104 750	627 550	401 353	205	.

1) Berechnungen der Deutschen Bundesbank unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ab 1991 ohne die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser. - 2) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander. - 3) Einschließlich der Sondervermögen, wie zum Beispiel ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz/Entschädigungsfonds. - 4) Einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser. - 5) Einschließlich Bundesschatzbriefe und Bundesobligationen; ohne den Eigenbestand der Emittenten. Ab 1981 ohne Kassenobligationen der Länder mit einer Laufzeit von über 4 Jahren. - 6) Im Wesentlichen Schuldscheindarlehen, einschließlich der bei ausländischen Stellen aufgenommenen Darlehen. Sonstige Darlehen von Nichtbanken einschließlich Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungskassen und der Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe. - 7) Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das frühere Bundesgebiet bis 1989 nach dem ESVG 1979; Quelle: BMF. - 8) Nach Ausschaltung der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe, einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände. - 9) Vorläufiges Ergebnis. - a) Ab 1973 werden die vorher bei den sonstigen Nichtbanken ausgewiesenen Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen bei den Sozialversicherungen verbucht.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 46*

Absatz und Erwerb von Wertpapieren

Zeitraum	Festverzinsliche Wertpapiere							Aktien		Nachrichtlich
	Absatz				Erwerb durch			Absatz		Deutscher Aktienindex (DAX) der Frankfurter Wertpapierbörse[10)]
	inländische Rentenwerte[1)]			ausländische Rentenwerte[4)]	Inländer		Ausländer[7)]	inländische Aktien[8)]	ausländische Aktien[9)]	
	zusammen	darunter Banken[2)]	darunter öffentliche Hand[3)]		zusammen[5)]	darunter Nichtbanken[6)]				
	Mio DM									
	Früheres Bundesgebiet									**1987 = 1 000**
1960	4 105	3 336	1 156	- 24	2 708	.	1 373	2 793	.	.
1965	11 326	8 136	2 835	381	11 604	.	103	3 959	.	.
1970	14 312	11 934	2 157	1 042	14 537	.	817	3 592	.	.
1975	47 977	34 974	13 171	1 357	52 690	.	- 3 358	6 010	.	.
1976	47 859	31 731	16 676	1 325	46 149	.	3 034	6 081	.	.
1977	49 777	28 937	21 256	4 464	53 577	.	668	4 368	.	.
1978	39 832	29 437	11 420	3 485	43 208	.	106	5 550	.	.
1979	41 246	36 350	6 011	3 652	40 976	.	3 923	5 513	.	.
1980	45 218	41 546	4 934	7 196	52 133	33 892	281	6 948	3 640	480,92
1981	66 872	70 451	- 2 608	6 013	74 293	57 460	- 1 408	5 516	4 639	490,39
1982	72 726	44 795	28 563	10 570	81 102	36 420	2 194	5 921	3 349	552,77
1983	85 527	51 726	34 393	5 544	80 558	42 272	10 513	7 271	8 280	773,95
1984	71 101	34 639	36 664	15 176	72 805	49 918	13 471	6 278	5 742	820,91
1985	76 050	33 013	42 738	26 659	72 087	39 316	30 622	11 009	7 550	1 366,23
1986	87 485	29 509	57 774	16 012	45 927	13 667	57 570	16 394	15 977	1 432,25
1987	88 190	28 448	59 768	24 096	78 193	33 599	34 093	11 889	3 956	1 000,00
1988	35 100	- 11 029	46 228	53 325	86 656	49 417	1 769	7 528	13 862	1 327,87
1989	78 409	52 418	25 649	39 877	96 074	76 448	22 212	19 365	16 145	1 790,37
	Deutschland									
1990[a)]	220 340	136 799	83 609	24 488	225 066	133 266	19 763	28 021	22 048	1 398,23
1991	219 346	131 670	87 011	12 619	173 099	127 310	58 866	13 317	20 161	1 577,98
1992	284 054	106 857	177 376	7 708	170 873	37 368	120 887	17 226	15 370	1 545,05
1993	382 571	151 812	230 560	12 539	183 195	20 095	211 915	19 512	19 843	2 266,68
1994	276 058	117 185	158 939	27 281	279 989	154 738	23 349	29 160	25 966	2 106,58
1995	203 029	162 538	40 839	24 070	141 282	94 409	85 815	23 600	22 822	2 253,88
1996	233 519	191 341	41 529	20 840	148 250	31 751	106 109	34 212	38 280	2 888,69
1997	250 688	184 911	64 214	81 967	204 378	60 201	128 276	22 239	97 280	4 249,69
1998	308 201	254 367	50 691	110 640	245 802	42 460	173 035	48 796	200 708	5 002,39
	Mio Euro									
	Deutschland									
1999	198 068	156 399	39 485	94 595	155 766	81 038	136 919	36 010	114 003	6 958,14
2000	157 994	120 154	25 234	68 600	154 089	62 642	72 506	22 733	116 971	6 433,61
2001	86 656	55 918	16 262	94 243	114 469	78 619	66 432	17 575	64 711	5 160,10
2002	124 035	47 296	62 235	56 922	91 562	78 026	89 395	9 232	42 953	2 892,63
2003 1.Vj.	62 046	12 773	34 658	6 044	34 053	14 072	34 037	2 881	- 9 048	2 423,87
2.Vj.	27 366	2 672	16 879	19 350	21 498	18 300	25 218	5 632	2 874	3 220,58

1) Nettoabsatz zu Kurswerten unter Berücksichtigung von Eigenbestandsveränderungen der Emittenten. - 2) Bankschuldverschreibungen, ab 1969 ohne Bank-Namensschuldverschreibungen. - 3) Einschließlich Bundesbahn/Bundeseisenbahnvermögen, Bundespost und Treuhandanstalt, jedoch ohne von der Lastenausgleichsbank für den Lastenausgleichsfonds begebene Schuldverschreibungen. - 4) Nettoerwerb (+) beziehungsweise Nettoveräußerung (-) ausländischer Rentenwerte zu Transaktionswerten durch Inländer. - 5) In- und ausländische Rentenwerte. - 6) Als Rest errechnet; enthält auch den Erwerb in- und ausländischer Wertpapiere durch inländische Investmentfonds. - 7) Nettoerwerb (+) beziehungsweise Nettoveräußerung (-) inländischer Rentenwerte (einschließlich Geldmarktpapiere der Banken) zu Transaktionswerten durch Ausländer. - 8) Zu Emissionskursen. - 9) Nettoerwerb (+) beziehungsweise Nettoveräußerung (-) ausländischer Aktien (einschließlich Direktinvestitionen) zu Transaktionswerten durch Inländer. - 10) Ende 1987 = 1 000; Stand am Ende des Zeitraums. - a) Ab Juli 1990 einschließlich Schuldverschreibungen, ab Januar 1994 einschließlich Aktien ostdeutscher Emittenten.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 47*

Ausgewählte Zinsen und Renditen[1)]

Prozent p.a.

Zeitraum	Satz der Einlagefazilität	Lombardsatz/ Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität[2)]	Diskontsatz/ Basiszinssatz[3)]	Dreimonatsgeld/Fibor/ EURIBOR[4)5)]	Kontokorrentkredit[4)6)]	Festgeld[4)7)]	Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke zu Festzinsen (Effektivverzinsung)[4)8)]	Spareinlagen[4)9)]	Umlaufsrendite[10)]	
									insgesamt	darunter Anleihen der öffentlichen Hand
1960	-	5,44	4,44	5,10	8,94	3,10	.	3,75	6,3	6,4
1965	-	4,66	3,66	5,14	8,16	2,58	.	3,52	6,8	7,1
1970	-	9,02	6,89	9,41	11,12	7,51	.	4,88	8,2	8,3
1975	-	5,75	4,50	4,96	10,14	4,20	.	4,36	8,7	8,5
1980	-	8,78	7,17	9,54	12,05	7,95	.	4,64	8,6	8,5
1981	-	9,00	7,50	12,11	14,69	9,74	.	4,92	10,6	10,4
1982	-	8,39	7,06	8,88	13,50	7,54	.	4,85	9,1	9,0
1983	-	5,37	4,21	5,78	10,05	4,56	8,99	3,26	8,0	7,9
1984	-	5,50	4,25	5,99	9,82	4,86	8,87	3,01	7,8	7,8
1985	-	5,77	4,31	5,44	9,53	4,44	7,96	2,88	6,9	6,9
1986	-	5,50	3,59	4,60	8,75	3,71	6,98	2,50	6,0	5,9
1987	-	4,95	2,99	3,99	8,36	3,20	6,59	2,11	5,8	5,8
1988	-	4,73	2,92	4,28	8,33	3,29	6,68	2,01	6,0	6,1
1989	-	6,81	4,81	7,12	9,94	5,50	7,94	2,43	7,1	7,0
1990	-	8,08	6,00	8,49	11,59	7,07	9,73	2,81	8,9	8,8
1991	-	9,07	6,85	9,25	12,46	7,62	9,79	2,83	8,7	8,6
1992	-	9,68	8,19	9,52	13,59	8,01	9,35	2,81	8,1	8,0
1993	-	8,12	6,96	7,30	12,85	6,27	7,52	2,54	6,4	6,3
1994	-	6,26	4,82	5,36	11,48	4,47	7,61	2,10	6,7	6,7
1995	-	5,80	3,93	4,53	10,94	3,85	7,49	2,04	6,5	6,5
1996	-	4,65	2,65	3,31	10,02	2,83	6,44	1,99	5,6	5,6
1997	-	4,50	2,50	3,33	9,13	2,69	5,90	1,71	5,1	5,1
1998	-	4,50	2,50	3,54	9,02	2,88	5,41	1,56	4,5	4,4
1999	1,75	3,79	2,13	2,97	8,81	2,43	5,14	1,31	4,3	4,3
2000	3,02	5,02	3,45	4,39	9,63	3,40	6,36	1,25	5,4	5,3
2001	3,29	5,29	4,05	4,26	10,01	3,56	5,68	1,19	4,8	4,7
2002	2,22	4,22	2,56	3,32	9,70	2,66	5,53	1,02	4,7	4,6
2003 1. Vj.	1,68	3,68	1,97	2,68	9,66	2,17	4,59	0,91	3,7	3,8
2. Vj.	1,36	3,36	1,97	2,36	9,57	1,89	4,35	0,76	3,5	3,6

1) Durchschnitte; Diskontsatz/Basiszinssatz und Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität sind mit den Tagen der Geltungsdauer gewichtet, wobei der Monat zu 30 Tagen angesetzt wird. - 2) Ab 1. August 1990 bis 31. Dezember 1993 zugleich Zinssatz für Kassenkredite; ab 1. Januar 1994 wurden keine Kassenkredite mehr gewährt. Ersetzt ab 1. Januar 1999 gemäß Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz (DÜG) in Verbindung mit der Lombardsatz-Überleitungs-Verordnung den Lombardsatz. - 3) Bis 31. Juli 1990 zugleich Zinssatz für Kassenkredite. Ersetzt gemäß DÜG in Verbindung mit der Basiszinssatz-Bezugsgrößen-Verordnung ab 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001 den Diskontsatz. Nach Artikel 4 § 2 Versicherungskapitalanlagen-Bewertungsgesetz (VersKapAG) tritt ab 4. April 2002 an Stelle des Basiszinssatzes gemäß DÜG der Basiszinssatz gemäß § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). - 4) Die Durchschnittssätze sind als ungewichtetes arithmetisches Mittel aus den innerhalb der Streubreite liegenden Zinsmeldungen errechnet, indem jeweils 5 vH der Meldungen mit den höchsten und den niedrigsten Zinssätzen ausgesondert werden. - 5) Von 1991 bis 1998 „Frankfurt Interbank Offered Rate" ab 1999 „Euro Interbank Offered Rate" - 6) Kontokorrentkredite unter 1 Mio DM/500 000 Euro. - 7) Festgelder von 100 000 DM/50 000 Euro bis unter 1 Mio DM/500 000 Euro mit vereinbarter Laufzeit von einem Monat bis drei Monaten einschließlich. - 8) Die Angaben beziehen sich auf den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und nicht auf die Gesamtlaufzeit der Verträge. Bei Errechnung der Effektivverzinsung wird von einer jährlichen Grundtilgung von 1 vH zuzüglich ersparter Zinsen ausgegangen unter Berücksichtigung der von den beteiligten Instituten jeweils vereinbarten Rückzahlungsmodalitäten. - 9) Mit dreimonatiger Kündigungsfrist. - 10) Festverzinsliche Wertpapiere: Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über vier Jahren, soweit ihre mittlere Restlaufzeit mehr als drei Jahre beträgt. Außer Betracht bleiben Wandelschuldverschreibungen und ähnliche, Bankschuldverschreibungen mit unplanmäßiger Tilgung, Null-Kupon-Anleihen, variabel verzinsliche Anleihen und Fremdwährungsanleihen. Die Vierteljahreszahlen werden aus den Renditen aller Geschäftstage eines Vierteljahres errechnet. Die Jahreszahlen sind ungewogene Mittel der Monatszahlen.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 48*

Zahlungs-

Zeitraum	Saldo der Leistungsbilanz								
	insgesamt	Außenhandel[1]	Ergänzungen zum Warenverkehr	Saldo der Dienstleistungen[2]			Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen	Saldo der laufenden Übertragungen	
				insgesamt	darunter Reiseverkehr[3]	darunter Transportleisetungen		insgesamt	darunter Nettobeitrag zum EU-Haushalt[4]
	Mio DM								
	Früheres Bundesgebiet								
1971	+ 4 158	+ 15 892	- 349	- 2 036	- 7 147	+ 3 544	+ 1 329	- 10 678	- 455
1972	+ 4 238	+ 20 279	- 1 544	- 3 497	- 8 538	+ 3 421	+ 1 448	- 12 454	- 1 172
1973	+ 13 931	+ 32 979	- 778	- 5 890	- 11 435	+ 3 391	+ 1 909	- 14 289	- 1 931
1974	+ 27 550	+ 50 846	- 3 497	- 5 237	- 12 646	+ 4 697	+ 1 208	- 15 769	- 1 740
1975	+ 10 882	+ 37 277	- 4 432	- 7 085	- 14 621	+ 5 011	+ 3 224	- 18 101	- 3 491
1976	+ 9 556	+ 34 469	- 3 135	- 6 895	- 14 776	+ 4 505	+ 4 257	- 19 140	- 3 332
1977	+ 8 966	+ 38 436	- 2 651	- 8 731	- 16 860	+ 4 720	+ 686	- 18 778	- 3 695
1978	+ 18 221	+ 41 200	- 2 088	- 7 889	- 18 897	+ 4 319	+ 6 268	- 19 271	- 2 283
1979	- 9 731	+ 22 430	- 3 026	- 12 314	- 21 444	+ 4 452	+ 4 321	- 21 142	- 4 105
1980	- 25 863	+ 8 948	- 3 615	- 14 084	- 26 157	+ 5 775	+ 5 631	- 22 744	- 4 100
1981	- 10 443	+ 27 719	- 3 492	- 12 556	- 27 935	+ 6 821	+ 3 387	- 25 502	- 6 411
1982	+ 11 031	+ 51 277	- 2 068	- 11 627	- 28 517	+ 7 912	+ 21	- 26 573	- 7 510
1983	+ 10 392	+ 42 089	- 2 258	- 11 273	- 27 613	+ 6 815	+ 7 487	- 25 653	- 6 019
1984	+ 26 335	+ 53 965	- 3 039	- 7 524	- 27 622	+ 6 933	+ 13 570	- 30 637	- 7 272
1985	+ 49 537	+ 73 354	- 1 849	- 6 024	- 28 073	+ 7 571	+ 13 636	- 29 583	- 8 344
1986	+ 83 279	+112 620	- 3 520	- 9 670	- 30 418	+ 5 836	+ 11 382	- 27 530	- 8 235
1987	+ 78 621	+117 737	- 4 287	- 14 666	- 32 139	+ 4 849	+ 9 375	- 29 535	- 10 391
1988	+ 89 127	+128 047	- 2 790	- 19 823	- 33 792	+ 5 439	+ 16 629	- 32 934	- 13 015
1989	+104 111	+134 575	- 4 107	- 18 443	- 34 968	+ 7 042	+ 26 872	- 34 784	- 13 366
	Deutschland								
1990	+ 73 001	+105 382	- 3 831	- 26 139	- 39 912	+ 6 026	+ 32 860	- 35 268	- 11 636
1991	- 36 277	+ 21 900	- 2 805	- 30 701	- 42 311	+ 6 266	+ 33 142	- 57 812	- 19 053
1992	- 30 023	+ 33 656	- 1 426	- 44 993	- 48 418	+ 4 722	+ 33 963	- 51 222	- 22 045
1993	- 23 072	+ 60 304	- 3 039	- 52 558	- 51 729	+ 4 905	+ 27 372	- 55 149	- 23 625
1994	- 46 761	+ 71 762	- 1 104	- 62 816	- 60 023	+ 4 963	+ 4 852	- 59 455	- 27 631
1995	- 38 656	+ 85 303	- 4 722	- 63 999	- 60 435	+ 4 816	+ 177	- 55 416	- 26 062
1996	- 20 729	+ 98 540	- 5 266	- 64 830	- 62 457	+ 4 805	+ 1 815	- 50 988	- 22 447
1997	- 15 756	+116 467	- 7 360	- 69 535	- 63 539	+ 5 722	- 2 589	- 52 738	- 22 528
1998	- 21 667	+126 971	- 5 933	- 76 062	- 64 466	+ 5 449	- 13 337	- 53 305	- 23 833
	Mio Euro								
	Deutschland								
1999	- 23 408	+ 65 210	- 6 981	- 47 020	- 36 421	+ 2 884	- 9 599	- 25 017	- 10 780
2000	- 27 945	+ 59 129	- 7 000	- 49 867	- 37 420	+ 3 385	- 1 838	- 28 367	- 12 743
2001	+ 4 185	+ 95 495	- 5 431	- 51 216	- 37 416	+ 4 142	- 7 230	- 27 432	- 9 978
2002	+ 59 691	+129 675	- 5 933	- 38 246	- 35 243	+ 3 031	+ 750	- 26 554	- 7 429
2002 1. Vj.	+ 13 221	+ 32 638	- 1 050	- 11 091	- 6 812	+ 194	- 2 149	- 5 128	+ 63
2. Vj.	+ 12 417	+ 30 767	- 1 388	- 8 875	- 8 453	+ 1 027	+ 465	- 8 550	- 4 279
3. Vj.	+ 12 341	+ 34 000	- 1 565	- 12 809	- 13 332	+ 716	- 1 829	- 5 457	- 1 003
4. Vj.	+ 21 712	+ 32 270	- 1 930	- 5 471	- 6 646	+ 1 094	+ 4 263	- 7 419	- 2 210
2003 1. Vj.	+ 9 679	+ 29 304	- 1 355	- 8 612	- 6 564	+ 751	- 4 337	- 5 322	- 555
2. Vj.	+ 8 839	+ 29 799	- 1 898	- 8 944	- 7 607	+ 1 311	- 2 467	- 7 650	- 3 851

1) Spezialhandel nach der amtlichen Außenhandelsstatistik; Einfuhr cif, Ausfuhr fob. Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. - 2) Ohne die bereits im cif-Wert der Einfuhr enthaltenen Ausgaben für Fracht- und Versicherungskosten. - 3) Die Meldungen über Zahlungen im Auslandsreiseverkehr stammen im Wesentlichen von Kreditinstituten und Reiseunternehmen. Weitere Erläuterungen zum Reiseverkehr siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 4.b. - 4) Ohne den besonderen Währungsausgleich bei der Ausfuhr nach Italien und dem Vereinigten Königreich. Die Währungsausgleichsbe-

Tabelle 48*

bilanz

Saldo der Vermögens-über-tragungen	Saldo der Kapitalbilanz[5)] insgesamt	davon Saldo der Direkt-investi-tionen[6)]	davon Saldo der Wert-papier-trans-aktionen	des übrigen Kapitalverkehrs zusammen	darunter Kredite der Kredit-institute[7)]	Veränderung der Währungs-reserven zu Trans-aktions-werten[8)]	Saldo der statistisch nicht auf-gliederbaren Trans-aktionen	Nachrichtlich Veränderung der Netto-Auslands-aktiva der Bundesbank zu Transaktions-werten[8)]	Zeit-raum
				Mio DM					
				Früheres Bundesgebiet					
- 411	+ 8 447	- 403	+ 2 001	+ 6 852	+ 5 284	- 16 311	+ 4 116	- 16 355	1971
- 481	+ 10 337	+ 293	+ 14 877	- 4 831	+ 1 082	- 15 597	+ 1 501	- 15 690	1972
- 473	+ 9 599	+ 278	+ 5 839	+ 3 484	- 1 464	- 25 413	+ 2 358	- 26 428	1973
- 575	- 36 620	+ 125	- 3 130	- 33 619	- 11 193	+ 9 925	- 279	+ 1 907	1974
- 629	- 12 256	- 3 704	- 3 942	- 4 612	- 13 773	+ 1 998	+ 5	+ 2 219	1975
- 602	- 1 704	- 3 252	+ 4 393	- 2 845	+ 2 573	- 8 250	+ 1 001	- 8 789	1976
- 559	+ 3 098	- 3 362	- 3 271	+ 9 732	+ 3 498	- 11 674	+ 168	- 10 450	1977
- 784	+ 15 218	- 4 634	- 287	+ 20 137	+ 16 336	- 29 200	- 3 455	- 19 772	1978
- 1 402	+ 8 064	- 5 929	+ 1 799	+ 12 193	+ 21 416	+ 6 534	- 3 466	+ 4 953	1979
- 3 054	+ 5 230	- 7 922	- 5 950	+ 19 099	- 9 777	+ 22 695	+ 992	+ 27 893	1980
- 1 841	+ 7 652	- 9 388	- 4 824	+ 21 863	- 8 509	+ 633	+ 3 998	+ 2 284	1981
- 1 902	+ 2 542	- 5 498	- 7 491	+ 15 531	+ 1 044	- 8 382	- 3 290	- 3 078	1982
- 2 032	- 17 567	- 5 028	+ 3 755	- 16 293	- 8 633	+ 5 360	+ 3 848	+ 4 074	1983
- 1 992	- 36 262	- 11 961	+ 991	- 25 292	- 4 869	+ 2 057	+ 9 861	+ 3 099	1984
- 2 502	- 53 372	- 14 069	+ 6 108	- 45 411	- 24 602	- 5 043	+ 11 382	- 1 843	1985
- 2 149	- 76 783	- 16 819	+ 51 066	-111 029	- 49 774	- 11 189	+ 6 840	- 5 965	1986
- 2 186	- 40 284	- 11 883	+ 6 813	- 35 207	- 7 066	- 37 903	+ 1 747	- 41 217	1987
- 2 029	-122 720	- 23 502	- 64 201	- 35 020	- 8 243	+ 27 662	+ 7 962	+ 34 676	1988
- 2 063	-110 286	- 15 352	- 4 452	- 90 481	- 46 126	- 5 404	+ 13 644	+ 18 997	1989
				Deutschland					
- 4 975	- 89 497	- 34 371	- 5 755	- 49 371	- 17 861	- 11 613	+ 33 083	- 10 975	1990
- 4 565	+ 12 612	- 30 220	+ 41 121	+ 1 714	+ 12 743	+ 9 604	+ 18 622	- 316	1991
- 1 964	+ 69 791	- 32 308	+ 45 904	+ 56 195	+ 81 091	- 52 887	+ 15 081	- 68 744	1992
- 1 915	+ 21 443	- 27 823	+198 527	-149 263	- 87 755	+ 22 797	- 19 252	+ 35 767	1993
- 2 635	+ 57 870	- 19 028	- 50 511	+127 408	+141 832	+ 2 844	- 11 321	- 12 243	1994
- 3 845	+ 63 647	- 38 729	+ 48 783	+ 53 594	+ 42 468	- 10 355	- 10 792	- 17 755	1995
- 3 284	+ 23 608	- 66 560	+ 86 270	+ 3 896	- 4 768	+ 1 882	- 1 479	+ 1 610	1996
+ 52	+ 29	- 51 248	- 13 156	+ 64 435	+ 64 610	+ 6 638	+ 9 033	+ 8 470	1997
+ 1 288	+ 32 810	-113 026	- 4 389	+150 225	+143 959	- 7 129	- 5 307	- 8 230	1998
				Mio Euro					
				Deutschland					
- 152	- 22 932	- 49 384	- 11 473	+ 37 925	+ 52 950	+ 12 535	+ 33 956	- 37 000	1999
- 1 599	+ 36 304	+158 155	-161 275	+ 39 426	+ 13 760	+ 5 843	- 21 026	+ 48 231	2000
- 386	- 21 419	- 12 322	+ 32 894	- 41 989	- 76 308	+ 6 031	+ 11 589	+ 32 679	2001
- 211	- 86 102	+ 6 936	+ 36 428	-129 467	-102 215	+ 2 066	+ 24 561	- 33 292	2002
+ 160	+ 721	+ 9 413	- 3 784	- 4 908	+ 13 604	- 1 352	- 12 749	- 18 497	2002 1. Vj.
- 75	- 20 118	+ 12 256	+ 22 781	- 55 156	- 48 585	+ 2 433	+ 5 344	+ 1 694	2. Vj.
+ 62	- 19 490	- 14 132	+ 29 421	- 34 779	- 17 396	+ 86	+ 7 002	- 17 587	3. Vj.
- 358	- 47 215	- 601	- 11 990	- 34 624	- 49 838	+ 899	+ 24 964	+ 1 098	4. Vj.
+ 4	- 15 949	- 7 583	+ 38 985	- 47 352	- 33 003	- 18 424	+ 7 761	- 1 495	2003 1. Vj.
+ 151	- 29 254	+ 21 821	+ 5 339	- 56 414	- 67 031	- 58 854	+ 18 760	+ 1 505	2. Vj.

träge für Einfuhren dieser Staaten aus anderen EU-Ländern werden über den ausführenden und nicht wie sonst üblich über den einführenden Mitgliedstaat ausbezahlt. - Bis Ende 1990: Früheres Bundesgebiet. - 5) Kapitalexport (-). - 6) Die Abgrenzung der Direktinvestitionen ist ab 1996 geändert; Erläuterungen siehe Tabelle 49* Fußnote 2. - 7) Lang- und kurzfristige Kredite. - 8) Zunahme (-)/Abnahme (+). Ab 1999: Geänderte Definition der Währungsreserven; Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 49*

Kapitalverkehr

Zeitraum	Saldo des gesamten Kapitalverkehrs				Deutsche Netto- im Ausland (Zunahme/				
	ins- gesamt[1]	darunter						Kreditge- da-	
		Direkt- investi- tionen[2]	Wert- papier- anlagen[3]	Kredit- verkehr	zusammen	Direkt- investi- tionen[2]	Wert- papier- anlagen[3]	zu- sammen	Kredit- institute
	Mio DM								
	Früheres Bundesgebiet								
1971	+ 8 447	- 403	+ 2 001	+ 7 278	- 7 172	- 4 232	+ 531	- 3 119	+ 167
1972	+ 10 337	+ 293	+ 14 877	- 4 421	- 5 699	- 5 762	+ 4 038	- 3 823	+ 481
1973	+ 9 599	+ 278	+ 5 839	+ 3 920	- 12 850	- 5 187	+ 358	- 7 625	- 4 234
1974	- 36 620	+ 125	- 3 130	- 33 042	- 52 813	- 5 483	- 1 099	- 45 701	- 14 596
1975	- 12 256	- 3 704	- 3 942	- 3 938	- 39 944	- 5 354	- 2 606	- 31 375	- 26 592
1976	- 1 704	- 3 252	+ 4 393	- 2 497	- 37 982	- 6 577	- 882	- 30 274	- 12 389
1977	+ 3 098	- 3 362	- 3 271	+ 10 063	- 26 336	- 5 550	- 5 460	- 15 054	- 8 382
1978	+ 15 218	- 4 634	- 287	+ 20 557	- 29 696	- 7 834	- 4 285	- 17 191	- 10 719
1979	+ 8 064	- 5 929	+ 1 799	+ 12 684	- 35 673	- 9 108	- 3 268	- 22 830	- 7 175
1980	+ 5 230	- 7 922	- 5 950	+ 20 043	- 52 517	- 8 542	- 7 533	- 35 603	- 16 515
1981	+ 7 652	- 9 388	- 4 824	+ 22 993	- 54 914	- 10 130	- 5 936	- 37 728	- 16 459
1982	+ 2 542	- 5 498	- 7 491	+ 16 524	- 28 743	- 7 330	- 11 023	- 9 378	+ 877
1983	- 17 567	- 5 028	+ 3 755	- 14 166	- 42 411	- 9 398	- 10 505	- 20 433	- 2 553
1984	- 36 262	- 11 961	+ 991	- 23 638	- 84 629	- 13 481	- 15 475	- 54 049	- 24 315
1985	- 53 372	- 14 069	+ 6 108	- 43 328	-111 792	- 16 647	- 31 507	- 61 625	- 41 258
1986	- 76 783	- 16 819	+ 51 066	-108 969	-160 711	- 21 856	- 21 380	-115 483	- 72 313
1987	- 40 284	- 11 883	+ 6 813	- 33 486	- 85 726	- 15 685	- 24 570	- 42 540	- 28 641
1988	-122 720	- 23 502	- 64 201	- 33 307	-159 576	- 25 544	- 71 120	- 60 632	- 28 240
1989	-110 286	- 15 353	- 4 452	- 88 309	-247 304	- 28 377	- 48 996	-167 774	- 88 497
	Deutschland								
1990	- 89 497	- 34 371	- 5 754	- 46 954	-181 930	- 39 157	- 23 168	-117 492	- 60 332
1991	+ 12 614	- 30 220	+ 41 120	+ 4 899	-103 010	- 38 065	- 28 124	- 33 646	- 2 402
1992	+ 69 792	- 32 309	+ 45 905	+ 58 911	-110 645	- 29 046	- 70 859	- 8 145	+ 7 647
1993	+ 21 442	- 27 822	+198 527	-146 782	-288 017	- 28 431	- 41 796	-215 242	-146 455
1994	+ 57 871	- 19 027	- 50 510	+128 938	- 91 643	- 30 605	- 65 404	+ 6 820	+ 30 251
1995	+ 63 647	- 38 729	+ 48 782	+ 58 757	-169 369	- 55 962	- 26 363	- 82 759	- 77 822
1996	+ 23 607	- 66 559	+ 86 272	+ 7 889	-192 796	- 76 449	- 55 075	- 57 256	- 60 216
1997	+ 31	- 51 248	- 13 157	+ 69 558	-387 149	- 72 480	-171 175	-139 139	-139 672
1998	+ 32 810	-113 026	- 4 387	+158 539	-577 308	-156 302	-269 535	-143 384	-135 477
	Mio Euro								
	Deutschland								
1999	- 22 931	- 49 384	- 11 471	+ 40 293	-346 737	-102 018	-179 562	- 62 834	- 42 443
2000	+ 36 305	+158 154	-161 275	+ 41 348	-355 670	- 60 030	-208 858	- 84 596	-101 533
2001	- 21 419	- 12 324	+ 32 893	- 40 650	-270 851	- 36 314	-123 281	-109 871	-130 648
2002	- 86 103	+ 6 935	+ 36 429	-127 992	-258 451	- 28 700	- 69 569	-158 634	-130 536
2002 1. Vj.	+ 721	+ 9 413	- 3 784	- 4 465	- 57 679	- 3 269	- 30 591	- 23 348	- 305
2. Vj.	- 20 118	+ 12 256	+ 22 781	- 54 717	- 80 633	- 2 738	- 17 740	- 59 707	- 54 117
3. Vj.	- 19 490	- 14 132	+ 29 421	- 34 480	- 93 592	- 16 437	- 12 143	- 64 670	- 45 819
4. Vj.	- 47 215	- 601	- 11 990	- 34 330	- 26 547	- 6 256	- 9 096	- 10 909	- 30 296
2003 1. Vj.	- 15 949	- 7 583	+ 38 985	- 46 769	- 95 947	- 16 036	+ 8 428	- 87 752	- 74 254
2. Vj.	- 29 254	+ 21 821	+ 5 339	- 55 795	- 64 914	+ 12 714	- 22 168	- 54 820	- 66 528

1) Direktinvestitionen, Wertpapieranlagen, Kreditverkehr und übriger Kapitalverkehr. - 2) Als Direktinvestitionen gelten Finanzbeziehungen zu in- und ausländischen Unternehmen, an denen der Investor 10 vH oder mehr (bis Ende 1989: 25 vH oder mehr, von 1990 bis Ende 1998 mehr als 20 vH) der Anteile oder Stimmrechte unmittelbar hält; einschließlich Zweigniederlassungen und Betriebsstätten. Erfasst werden Beteiligungskapital, reinvestierte Gewinne (Veränderung von Gewinn-/Verlustvorträgen sowie von Gewinnrücklagen; geschätzt auf der Grundlage der Bestände an Direktinvestitionen), Grundbesitz, langfristige Finanzkredite und ab 1996 werden kurzfristige Finanzkredite und Handelskre-

Tabelle 49*

mit dem Ausland

kapitalanlagen Kapitalausfuhr (-))		Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland (Zunahme/Kapitaleinfuhr (+))							Zeitraum
währung[4)] runter	sonstige Kapital-anlagen[5)]	zusammen	Direkt-investi-tionen[2)]	Wert-papier-anlagen[3)]	Kreditgewährung[4)]			sonstige Kapital-anlagen	
Unterneh-men und Privat-personen					zu-sammen	darunter Kredit-institute	darunter Unterneh-men und Privat-personen		
				Mio DM					
				Früheres Bundesgebiet					
- 2 766	- 354	+ 15 618	+ 3 825	+ 1 468	+ 10 396	+ 5 119	+ 4 579	- 73	1971
- 2 879	- 153	+ 16 036	+ 6 053	+ 10 838	- 594	+ 601	- 1 929	- 261	1972
- 1 460	- 398	+ 22 448	+ 5 464	+ 5 480	+ 11 546	+ 2 768	+ 8 991	- 36	1973
- 20 801	- 531	+ 16 190	+ 5 608	- 2 031	+ 12 661	+ 3 404	+ 7 599	- 47	1974
- 3 791	- 611	+ 27 688	+ 1 652	- 1 335	+ 27 438	+ 12 819	+ 10 546	- 67	1975
- 15 050	- 249	+ 36 275	+ 3 324	+ 5 276	+ 27 775	+ 14 961	+ 8 042	- 97	1976
- 7 158	- 269	+ 29 433	+ 2 188	+ 2 189	+ 25 120	+ 11 879	+ 12 338	- 65	1977
- 8 942	- 384	+ 44 912	+ 3 201	+ 4 001	+ 37 750	+ 27 052	+ 4 161	- 40	1978
- 14 737	- 467	+ 43 737	+ 3 180	+ 5 065	+ 35 516	+ 28 591	+ 7 130	- 25	1979
- 18 016	- 841	+ 57 746	+ 621	+ 1 585	+ 55 646	+ 6 738	+ 21 488	- 108	1980
- 17 839	- 1 124	+ 62 572	+ 744	+ 1 112	+ 60 722	+ 7 951	+ 27 129	- 7	1981
- 7 221	- 1 013	+ 31 285	+ 1 831	+ 3 532	+ 25 903	+ 170	+ 12 976	+ 17	1982
- 11 383	- 2 077	+ 24 847	+ 4 371	+ 14 261	+ 6 267	- 6 080	+ 6 107	- 50	1983
- 23 537	- 1 624	+ 48 370	+ 1 520	+ 16 465	+ 30 414	+ 19 446	+ 6 239	- 30	1984
- 15 998	- 2 010	+ 58 418	+ 2 577	+ 37 612	+ 18 300	+ 16 657	+ 922	- 71	1985
- 38 856	- 1 997	+ 83 930	+ 5 036	+ 72 445	+ 6 514	+ 22 537	- 16 307	- 66	1986
- 9 078	- 1 750	+ 45 443	+ 3 801	+ 32 563	+ 9 057	+ 21 209	+ 739	+ 24	1987
- 27 894	- 1 727	+ 36 854	+ 2 043	+ 7 473	+ 27 322	+ 20 001	+ 10 477	+ 14	1988
- 70 644	- 2 157	+137 018	+ 13 025	+ 44 544	+ 79 466	+ 42 370	+ 17 946	- 17	1989
				Deutschland					
- 44 588	- 2 113	+ 92 433	+ 4 786	+ 17 414	+ 70 538	+ 42 472	+ 27 212	- 306	1990
- 22 714	- 3 175	+115 624	+ 7 845	+ 69 244	+ 38 545	+ 15 144	+ 33 972	- 10	1991
- 5 445	- 2 596	+180 437	- 3 263	+116 764	+ 67 056	+ 73 444	+ 10 157	- 119	1992
- 57 164	- 2 549	+309 460	+ 609	+240 323	+ 68 460	+ 58 699	+ 6 101	+ 68	1993
- 27 315	- 2 455	+149 515	+ 11 578	+ 14 894	+122 117	+111 581	+ 10 795	+ 926	1994
+ 4 107	- 4 285	+233 015	+ 17 233	+ 75 145	+141 516	+120 289	+ 19 676	- 878	1995
+ 3 134	- 4 015	+216 403	+ 9 890	+141 347	+ 65 145	+ 55 447	+ 5 949	+ 21	1996
+ 4 040	- 4 354	+387 180	+ 21 233	+158 017	+208 698	+204 283	+ 18 095	- 768	1997
- 6 255	- 8 088	+610 119	+ 43 276	+265 147	+301 923	+279 437	+ 18 849	- 227	1998
				Mio Euro					
				Deutschland					
+ 19 495	- 2 324	+323 806	+ 52 634	+168 090	+103 126	+ 95 394	+ 20 978	- 45	1999
- 5 116	- 2 185	+391 974	+218 184	+ 47 583	+125 945	+115 294	+ 9 711	+ 263	2000
- 19 217	- 1 385	+249 433	+ 23 990	+156 175	+ 69 221	+ 54 341	+ 11 412	+ 47	2001
+ 744	- 1 549	+172 348	+ 35 635	+105 998	+ 30 641	+ 28 321	+ 3 334	+ 74	2002
- 7 782	- 471	+ 58 400	+ 12 681	+ 26 807	+ 18 883	+ 13 908	+ 7 084	+ 29	2002 1. Vj.
- 5 521	- 449	+ 60 515	+ 14 994	+ 40 521	+ 4 989	+ 5 533	- 2 173	+ 11	2. Vj.
- 4 698	- 341	+ 74 101	+ 2 305	+ 41 564	+ 30 191	+ 28 422	+ 1 506	+ 42	3. Vj.
+ 18 746	- 287	- 20 668	+ 5 655	- 2 894	- 23 422	- 19 542	- 3 083	- 8	4. Vj.
- 17 690	- 588	+ 79 998	+ 8 454	+ 30 557	+ 40 983	+ 41 251	- 2 278	+ 5	2003 1. Vj.
- 8 335	- 641	+ 35 660	+ 9 107	+ 27 506	- 975	- 502	- 2 184	+ 22	2. Vj.

dite einbezogen. Weitere Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik). - 3) Dividendenwerte einschließlich Genussscheine, Investmentzertifikate (ab 1991 einschließlich thesaurierter Erträge), langfristige festverzinsliche Wertpapiere, Geldmarktpapiere. Ohne Finanzderivate. - 4) Buchkredite, Schuldscheindarlehen, im Wege der Abtretung erworbene Forderungen und Ähnliches (jeweils lang- und kurzfristig) und Handelskredite (Forderungen und Verbindlichkeiten aus Zahlungszielen und Anzahlungen im Waren und Dienstleistungsverkehr). - 5) Insbesondere Beteiligungen des Bundes an internationalen Organisationen.

Ouelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 50*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

a) Insgesamt (2000 =100)

Zeitraum	Wertindex					Volumenindex				
	insgesamt	Produzenten von				insgesamt	Produzenten von			
		Vor-leistungs-	Investi-tions-[2)]	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-		Vor-leistungs-	Investi-tions-[2)]	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-
		gütern					gütern			
	Deutschland									
1991	78,0	81,1	71,9	94,8	95,6	83,1	83,6	78,2	104,2	103,1
1992	75,9	78,3	69,4	95,7	96,1	79,9	81,5	73,6	102,5	101,4
1993	70,0	72,5	62,7	91,0	92,2	73,8	77,1	65,7	95,7	96,9
1994	75,2	80,7	66,5	92,5	92,7	78,9	85,2	69,4	96,5	97,1
1995	77,5	82,4	69,4	94,0	95,6	79,3	83,1	71,7	97,1	98,2
1996	77,3	79,7	71,5	90,4	94,8	79,2	82,0	73,0	92,3	96,9
1997	82,7	86,7	76,7	90,8	95,9	84,2	88,9	77,6	92,2	97,7
1998	86,2	86,9	83,3	92,4	97,0	87,4	89,0	83,9	93,2	98,2
1999	88,3	88,1	86,5	93,5	98,2	90,2	92,0	87,0	94,0	99,1
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	98,0	95,7	99,1	99,6	102,3	97,2	95,0	98,3	97,8	100,8
2002	97,9	96,0	99,1	95,3	100,7	96,9	96,2	97,4	92,9	99,0
2003 1. Vj.	100,1	99,3	100,5	93,9	105,9	98,8	98,7	98,7	91,0	104,2
2. Vj.	96,0	95,7	98,0	85,7	90,0	94,6	95,1	96,2	82,7	88,3
	Früheres Bundesgebiet									
1991	80,3	84,3	73,1	98,9	97,1	85,6	87,0	79,5	108,7	104,8
1992	78,3	81,9	70,7	100,1	98,2	82,6	85,3	74,9	107,1	103,7
1993	71,6	75,3	63,2	94,2	94,1	75,7	80,1	66,2	99,1	98,9
1994	76,6	83,2	67,0	95,4	94,4	80,5	87,9	69,9	99,5	98,9
1995	78,4	84,2	69,4	96,3	97,1	80,3	85,0	71,8	99,5	99,8
1996	78,3	81,2	72,2	91,9	95,9	80,4	83,6	73,9	93,9	98,1
1997	83,6	88,0	77,5	92,2	96,8	85,2	90,2	78,4	93,5	98,5
1998	86,5	87,7	83,3	93,5	97,6	87,8	89,9	83,9	94,3	98,9
1999	88,5	88,5	86,5	94,0	98,7	90,4	92,5	87,0	94,7	99,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	97,6	94,8	98,9	99,5	101,8	96,7	94,1	98,0	97,8	100,4
2002	97,0	94,7	98,5	95,2	99,6	95,9	94,8	96,8	92,8	98,0
2003 1. Vj.	99,1	97,3	100,0	93,9	105,0	97,7	96,7	98,2	91,1	103,3
2. Vj.	94,8	93,6	97,6	85,3	88,3	93,4	92,9	95,8	82,3	86,7
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1991	49,3	43,5	53,7	43,1	67,7	52,2	44,3	58,5	48,3	72,5
1992	43,8	35,7	50,5	42,2	58,6	45,9	37,1	53,4	46,3	61,7
1993	47,8	39,9	54,6	50,6	57,1	50,3	42,6	56,7	54,2	60,3
1994	56,1	51,8	59,9	55,1	62,6	58,5	54,4	62,0	58,4	65,9
1995	65,1	61,3	68,8	62,8	68,6	66,0	61,4	70,3	65,7	70,6
1996	62,1	62,7	59,0	69,8	73,9	63,3	64,3	59,5	71,8	75,8
1997	69,5	71,8	65,1	72,6	80,8	70,6	73,6	65,4	74,1	82,6
1998	80,9	77,8	83,8	78,1	85,6	81,9	79,7	83,9	78,9	87,1
1999	85,2	83,3	86,7	85,8	88,9	87,1	86,8	86,9	86,5	89,8
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	104,6	105,7	103,0	100,5	110,3	103,6	104,8	102,3	98,5	108,5
2002	110,4	111,2	109,9	96,9	119,0	109,7	111,7	108,4	93,8	116,7
2003 1. Vj.	114,7	122,2	107,9	94,0	123,9	113,6	122,0	106,2	90,4	121,4
2. Vj.	112,1	120,3	104,7	91,1	120,4	111,0	120,5	102,6	87,6	118,2

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen. - 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

noch Tabelle 50*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

b) Inland (2000 = 100)

Zeitraum	Wertindex					Volumenindex				
	insgesamt	Produzenten von				insgesamt	Produzenten von			
		Vorleistungs-	Investitions-[2)]	Gebrauchs-	Verbrauchs-		Vorleistungs-	Investitions-[2)]	Gebrauchs-	Verbrauchs-
		gütern					gütern			
	Deutschland									
1991	93,8	93,9	89,7	102,0	111,0	98,8	96,1	96,0	113,2	119,6
1992	92,1	90,9	87,6	105,3	111,7	95,8	93,9	91,1	113,5	117,6
1993	83,3	82,6	76,2	101,8	107,1	86,9	87,1	78,5	107,4	112,3
1994	87,2	89,9	78,8	101,5	105,1	90,7	94,3	81,0	106,2	109,8
1995	89,9	91,1	83,8	101,0	105,5	90,8	91,2	85,0	104,4	107,9
1996	86,9	85,9	82,8	98,8	102,9	88,1	87,8	83,0	100,5	105,1
1997	88,7	90,3	83,3	96,7	101,1	89,7	92,3	83,2	97,8	103,0
1998	92,7	91,8	90,7	97,9	102,2	93,5	93,8	90,3	98,5	103,7
1999	92,8	91,4	91,7	97,1	101,3	94,3	95,0	91,6	97,7	102,2
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	97,4	96,2	97,8	99,3	100,0	96,5	95,5	97,0	97,3	98,4
2002	94,3	94,3	94,3	91,6	95,9	93,2	94,3	92,5	88,6	94,0
2003 1. Vj.	95,5	95,4	96,0	92,1	96,6	94,1	94,5	94,2	88,5	94,9
2. Vj.	92,0	93,9	93,1	83,0	84,6	90,6	93,0	91,4	79,3	83,0
	Früheres Bundesgebiet									
1991	98,2	98,6	93,2	108,0	114,2	103,7	101,2	99,7	119,9	123,3
1992	96,3	96,1	90,2	111,4	115,3	100,3	99,4	93,8	120,0	121,4
1993	85,9	86,4	77,0	106,5	110,4	89,8	91,2	79,3	112,2	115,7
1994	89,1	93,0	78,7	105,8	107,7	92,8	97,7	80,9	110,6	112,6
1995	91,1	93,3	83,4	104,2	107,8	92,2	93,5	84,6	107,7	110,3
1996	88,1	87,4	83,4	101,1	104,8	89,5	89,5	83,6	103,0	107,1
1997	89,7	91,5	83,8	98,6	102,4	90,9	93,8	83,7	99,8	104,4
1998	93,4	92,7	91,2	99,4	103,2	94,3	94,9	90,6	100,0	104,7
1999	93,2	91,9	91,9	97,9	102,0	94,8	95,6	91,7	98,6	103,0
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	97,0	95,6	97,5	99,0	99,4	96,1	94,8	96,8	97,0	97,8
2002	93,4	93,1	93,8	91,1	94,5	92,3	93,0	92,0	88,2	92,7
2003 1. Vj.	94,7	93,9	95,7	91,9	95,2	93,2	93,0	93,9	88,4	93,5
2. Vj.	90,4	91,8	91,9	82,5	82,5	88,9	90,8	90,2	78,8	80,9
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1991	50,0	48,5	50,2	43,5	62,4	52,0	48,6	53,7	48,9	67,1
1992	49,8	41,0	59,0	46,1	59,4	51,6	42,0	61,4	50,6	62,5
1993	55,8	45,8	67,0	55,5	59,7	58,0	48,2	68,7	59,4	63,0
1994	68,3	60,1	79,9	58,9	66,1	70,5	62,5	81,7	62,4	69,6
1995	77,0	69,5	88,1	68,4	72,0	77,3	69,0	88,9	71,4	73,9
1996	73,1	70,5	75,7	74,4	75,2	73,7	71,6	75,4	76,3	77,1
1997	77,7	77,3	77,4	77,3	81,9	78,3	78,7	76,9	78,6	83,8
1998	84,6	82,9	86,3	83,1	87,4	85,2	84,3	85,8	83,9	89,0
1999	88,4	86,6	90,0	89,3	90,4	89,9	89,8	90,0	90,0	91,3
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	102,1	102,6	100,3	102,4	108,3	101,1	101,7	99,6	100,3	106,4
2002	103,6	106,1	99,3	97,2	116,9	102,7	106,3	97,7	93,8	114,5
2003 1. Vj.	104,7	109,3	98,6	93,7	118,1	103,4	108,7	97,0	89,9	115,6
2. Vj.	109,7	113,6	107,0	87,9	116,8	108,3	113,3	104,8	84,2	114,4

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen. - 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

noch Tabelle 50*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

c) Ausland (2000 = 100)

Zeitraum	Wertindex					Volumenindex				
	insgesamt	Produzenten von				insgesamt	Produzenten von			
		Vor-leistungs-	Investi-tions-[2)]	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-		Vor-leistungs-	Investi-tions-[2)]	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-
		gütern					gütern			
					Deutschland					
1991	58,9	62,6	56,2	78,7	62,8	63,6	65,3	62,2	84,1	67,3
1992	56,3	59,7	53,1	74,1	63,0	60,3	63,0	57,5	78,0	66,6
1993	53,7	57,7	50,2	66,4	60,2	57,5	62,2	53,6	69,5	63,3
1994	60,4	67,0	55,4	72,2	66,4	64,1	71,5	58,5	74,8	69,8
1995	62,1	68,8	56,1	78,1	73,9	64,6	70,2	59,1	80,5	76,7
1996	65,3	70,1	61,1	71,5	76,9	67,9	72,9	63,5	73,6	78,6
1997	75,2	81,3	70,7	77,6	84,7	77,2	83,5	72,3	79,3	85,8
1998	78,0	79,3	76,5	79,9	85,6	79,7	81,4	77,9	81,1	86,2
1999	82,7	82,9	81,6	85,1	91,5	84,9	87,2	82,7	85,7	92,2
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	98,8	94,8	100,3	100,2	107,3	98,0	94,1	99,5	99,0	106,1
2002	102,3	98,7	103,6	103,5	111,1	101,4	99,1	102,0	102,3	109,7
2003 1. Vj.	105,9	105,4	104,6	98,1	126,7	104,6	105,3	102,8	96,6	124,9
2. Vj.	100,8	98,5	102,6	92,2	101,7	99,6	98,5	100,6	90,6	100,3
					Früheres Bundesgebiet					
1991	59,4	64,0	55,5	80,1	62,0	64,1	66,8	61,4	85,5	66,5
1992	57,5	61,7	53,7	76,2	63,2	61,6	65,1	58,1	80,1	66,8
1993	54,8	59,5	51,0	68,0	60,6	58,7	64,2	54,3	71,1	63,7
1994	61,9	69,1	56,7	73,6	66,9	65,8	73,7	59,9	76,2	70,3
1995	63,2	70,5	57,1	79,8	74,5	65,8	72,0	60,1	82,2	77,3
1996	66,7	71,7	62,4	72,5	77,1	69,3	74,6	64,9	74,6	78,9
1997	76,4	82,7	71,8	78,7	84,9	78,3	84,9	73,5	80,4	86,0
1998	78,3	80,2	76,4	81,0	85,9	79,9	82,3	77,8	82,1	86,4
1999	82,9	83,3	81,6	85,9	91,8	85,1	87,7	82,7	86,4	92,5
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	98,3	93,7	100,0	100,6	106,9	97,4	93,0	99,2	99,3	105,8
2002	101,2	97,2	102,5	103,8	110,6	100,3	97,5	100,9	102,6	109,2
2003 1. Vj.	104,3	102,5	103,8	98,2	126,0	103,1	102,3	102,0	96,7	124,1
2. Vj.	100,0	96,2	102,6	91,5	100,7	98,7	96,1	100,7	90,0	99,2
					Neue Bundesländer und Berlin-Ost					
1991	55,0	38,9	69,0	42,7	89,6	59,7	40,7	76,9	47,1	95,3
1992	30,9	24,4	37,3	23,1	53,5	33,3	26,0	40,7	25,0	56,8
1993	29,5	25,4	32,2	26,5	45,5	31,9	28,0	34,4	28,4	48,3
1994	28,3	30,8	25,0	36,5	48,5	30,2	33,1	26,4	38,8	51,4
1995	36,6	39,7	33,4	34,3	50,6	37,9	40,4	35,0	36,0	52,9
1996	35,9	42,3	28,4	46,4	66,9	37,5	44,3	29,3	48,2	68,8
1997	49,9	57,2	42,6	48,8	74,6	51,6	59,2	43,7	50,3	75,8
1998	72,1	64,5	79,2	52,2	76,1	73,7	66,8	80,3	53,1	76,8
1999	77,6	74,6	80,4	67,7	80,9	79,8	78,7	81,2	68,5	81,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	110,5	114,1	108,0	90,7	120,8	109,6	113,2	107,2	89,2	119,3
2002	126,9	125,2	129,6	95,7	131,1	126,3	126,1	128,1	93,7	129,5
2003 1. Vj.	138,6	156,7	125,1	95,6	154,5	138,1	157,7	123,5	93,3	152,2
2. Vj.	118,0	138,6	100,4	107,7	141,2	117,5	139,8	98,6	105,3	139,5

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen. - 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

Tabelle 51*

Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Mio Euro

Zeitraum	Ins-gesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbei-tendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vorleistungs- gütern	Investitions- gütern	Gebrauchs- gütern	Verbrauchs- gütern	Energie[2)]
	Insgesamt							
1995	1 060 249	20 711	1 039 538	383 940	339 163	49 342	215 874	71 929
1996	1 063 127	14 999	1 048 128	373 109	354 057	47 457	216 992	71 511
1997	1 117 788	13 092	1 104 696	386 120	385 885	47 289	221 959	76 535
1998	1 161 054	11 906	1 149 148	390 394	428 767	48 664	232 573	60 656
1999	1 196 314	11 538	1 184 776	390 103	456 606	49 334	236 139	64 132
2000	1 306 664	12 190	1 294 474	433 659	496 988	51 965	245 033	79 018
2001	1 346 352	13 337	1 333 016	434 536	520 917	53 156	248 349	89 395
2002	1 326 367	12 347	1 314 020	431 343	518 722	49 807	240 547	85 949
2002 1. Vj.	318 526	3 140	315 386	104 246	121 704	12 643	59 548	20 384
2. Vj.	332 008	3 050	328 958	110 041	128 834	12 289	58 977	21 867
3. Vj.	334 179	3 043	331 136	110 415	128 778	12 032	60 960	21 993
4. Vj.	341 655	3 115	338 541	106 641	139 406	12 842	61 061	21 705
2003 1. Vj.	326 701	2 798	323 903	107 624	125 520	12 372	60 417	20 767
2. Vj.	331 735	2 923	328 812	109 340	129 172	11 477	61 037	20 710
	Inland							
1995	759 411	19 563	739 848	269 317	196 005	37 666	186 437	69 987
1996	747 530	13 877	733 653	256 116	199 719	36 254	185 906	69 535
1997	761 537	12 570	748 967	257 587	206 268	35 261	188 200	74 221
1998	775 967	11 392	764 575	261 911	226 663	36 150	192 882	58 361
1999	787 642	11 014	776 628	260 349	235 282	35 871	194 756	61 385
2000	832 666	11 658	821 008	276 622	244 702	36 297	199 609	75 435
2001	848 003	12 766	835 237	276 203	249 183	36 048	201 205	85 363
2002	821 859	11 731	810 128	265 850	244 112	33 245	195 760	82 892
2002 1. Vj.	196 634	2 978	193 656	63 589	56 447	8 572	48 414	19 612
2. Vj.	205 973	2 893	203 079	67 531	61 113	8 154	48 089	21 086
3. Vj.	208 043	2 895	205 148	68 884	60 607	7 985	49 364	21 202
4. Vj.	211 210	2 965	208 245	65 846	65 945	8 534	49 893	20 992
2003 1. Vj.	200 290	2 587	197 703	64 756	58 778	8 408	48 357	19 992
2. Vj.	206 680	2 709	203 971	67 310	62 180	7 675	49 446	20 068
	Ausland							
1995	300 838	1 148	299 690	114 623	143 158	11 677	29 437	1 943
1996	315 597	1 122	314 475	116 993	154 339	11 203	31 086	1 977
1997	356 251	522	355 730	128 533	179 618	12 027	33 759	2 314
1998	385 087	514	384 573	128 483	202 104	12 514	39 691	2 295
1999	408 672	524	408 148	129 754	221 324	13 463	41 383	2 747
2000	473 999	532	473 466	157 037	252 286	15 668	45 424	3 583
2001	498 350	571	497 779	158 332	271 734	17 108	47 144	4 032
2002	504 509	617	503 892	165 493	274 610	16 562	44 787	3 057
2002 1. Vj.	121 892	162	121 729	40 657	65 258	4 072	11 134	772
2. Vj.	126 035	157	125 879	42 510	67 721	4 135	10 888	781
3. Vj.	126 136	148	125 988	41 531	68 171	4 047	11 597	791
4. Vj.	130 445	150	130 296	40 795	73 460	4 309	11 168	713
2003 1. Vj.	126 410	211	126 200	42 869	66 743	3 964	12 060	775
2. Vj.	125 055	214	124 841	42 030	66 992	3 802	11 591	641

1) Ab Januar 2003 wurde der Berichtskreis um eine größere Anzahl von Betrieben erweitert. Nach der Klassifizierung der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). - 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnittes E der WZ 2003, die klassifikatorisch auch der neuen Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.

Tabelle 52*

Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe[1)]

Index 1995 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Davon: Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)	Davon: Industrie zusammen	Industrie davon: Vorleistungs-[2)] güterproduzenten	Industrie davon: Investitions-[3)] güterproduzenten	Industrie davon: Gebrauchs- güterproduzenten	Industrie davon: Verbrauchs-[4)] güterproduzenten	Davon: Energie[5)]	Davon: Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hoch- und Tiefbau	Nachrichtlich: Verarbeitendes Gewerbe[6)]	Darunter ausgewählte Zweige: Maschinenbau	Darunter ausgewählte Zweige: Büromaschinen, DV; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik	Darunter ausgewählte Zweige: Fahrzeugbau
Deutschland													
Gewicht 1995	*100*	*88,22*	*79,66*	*32,47*	*28,06*	*3,87*	*15,26*	*8,56*	*11,78*	*79,54*	*11,66*	*10,95*	*10,81*
1991	103,6	106,2	106,2	100,6	110,8	119,5	106,6	105,9	84,7	106,1	117,9	107,3	110,0
1992	103,2	104,6	104,7	100,3	108,3	114,1	105,3	104,0	92,9	104,7	111,8	103,8	111,5
1993	96,1	96,4	95,9	93,8	94,3	108,3	100,7	100,7	94,1	95,9	98,2	96,0	92,8
1994	99,6	99,3	99,3	100,0	97,1	107,9	99,8	99,3	102,0	99,2	97,2	100,7	100,1
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	99,8	100,6	100,4	99,5	101,8	97,8	100,4	103,2	93,4	100,4	100,6	102,2	102,0
1997	102,4	104,1	104,4	105,2	106,4	97,2	100,8	101,5	89,7	104,4	104,7	108,1	108,1
1998	106,4	109,0	109,9	108,8	116,6	101,2	102,0	100,4	87,3	110,0	110,0	117,0	123,8
1999	108,3	111,0	112,1	111,3	118,8	101,8	104,4	100,1	88,2	112,2	108,1	122	128,2
2000	113,5	117,3	119,2	117,0	131,0	105,7	105,8	99,8	84,9	119,3	115,3	140,0	141,0
2001	112,9	117,4	119,5	115,9	133,7	106,4	104,6	98,0	78,9	119,6	117,4	142,2	146,6
2002	111,3	116,0	117,9	115,8	130,4	98,5	104,3	98,2	76,4	118,0	113,4	135,0	147,9
2003 1. Vj.	108,2	115,7	116,4	114,9	129,0	97,3	101,1	109,3	52,3	116,6	105,4	136,3	155,4
2. Vj.	110,9	115,3	117,3	117,4	128,6	89,2	103,4	97,0	77,6	117,3	108,3	133,6	150,3
Früheres Bundesgebiet													
Gewicht 1995	*100*	*89,98*	*81,70*	*33,17*	*29,12*	*4,02*	*15,39*	*8,28*	*10,02*	*81,68*	*12,20*	*11,44*	*11,36*
1991	105,8	107,1	107,7	102,6	111,6	120,9	107,9	101,1	94,9	107,6	116,3	108,4	111,0
1992	105,3	105,8	106,2	102,5	108,9	115,6	106,4	102,0	101,6	106,1	110,5	105,0	112,2
1993	97,2	96,9	96,7	95,3	94,2	109,4	101,8	99,0	99,6	96,8	97,0	96,8	92,5
1994	100,0	99,5	99,7	100,6	97,2	108,5	100,2	98,2	104,0	99,7	97,5	101,0	99,7
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	99,6	100,4	100,1	99,2	101,6	97,2	99,6	103,6	92,5	100,1	100,5	101,7	102,2
1997	102,1	103,6	103,7	104,7	106,1	95,9	99,3	102,2	89,0	103,8	104,4	106,8	108,4
1998	106,2	108,2	108,9	107,8	116,1	99,5	100,2	101,2	87,8	109,0	109,7	115,4	123,6
1999	107,7	109,8	110,7	109,5	118,0	99,4	102,3	100,7	89,2	110,6	107,6	119,9	127,8
2000	112,9	115,7	117,2	114,5	130,0	102,7	102,9	100,0	87,5	117,2	114,8	136,7	140,2
2001	112,1	115,4	117,2	112,9	132,4	102,8	101,3	97,8	82,2	117,2	116,6	138,3	145,4
2002	110,2	113,5	115,0	112,3	128,7	95,0	100,3	98,0	80,6	115,1	112,5	130,1	146,3
2003 1. Vj.	107,5	113,2	113,6	111,5	127,3	93,9	97,4	109,1	56,2	113,7	104,5	131,2	153,4
2. Vj.	109,4	112,4	114,0	113,2	127,1	85,9	98,3	96,7	82,8	114,0	107,3	128,9	148,7
Neue Bundesländer und Berlin-Ost													
Gewicht 1995	*100*	*67,85*	*56,05*	*24,33*	*15,76*	*2,17*	*13,79*	*11,80*	*32,15*	*54,80*	*5,44*	*5,23*	*4,44*
1991	78,0	92,8	81,2	69,0	93,2	90,5	88,7	145,1	48,1	79,7	159,2	78,3	78,8
1992	78,6	87,0	79,7	65,3	93,8	81,6	90,1	120,3	61,4	79,1	144,3	73,0	89,2
1993	83,3	87,6	81,8	69,4	97,5	86,5	85,0	114,4	74,4	81,5	129,0	74,2	103,0
1994	95,4	95,5	92,7	89,5	95,6	95,8	94,8	108,5	95,0	91,3	91,5	94,9	112,9
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	102,0	104,5	105,5	103,0	103,7	111,6	111,2	99,9	96,6	105,9	103,4	116,3	94,4
1997	105,4	111,7	115,0	112,5	112,4	124,8	120,8	96,0	92,2	115,6	111,4	140,3	100,7
1998	109,4	120,8	126,5	126,1	126,8	137,9	125,0	94,0	85,2	127,6	118,8	158,0	129,2
1999	115,3	129,7	136,9	138,1	137,1	153,9	131,8	95,3	84,8	138,3	120,8	183,8	139,7
2000	121,5	143,3	152,8	157,1	153,3	169,0	142,1	98,3	75,6	154,9	129,6	223,7	164,6
2001	122,6	149,0	159,5	162,2	162,6	183,4	147,3	99,4	66,9	161,9	138,7	242,5	182,5
2002	124,7	154,8	166,3	170,5	167,2	174,1	156,6	99,8	61,4	168,8	136,3	260,8	194,5
2003 1. Vj.	116,7	154,0	163,2	169,2	165,3	172,0	148,6	110,7	37,9	166,2	125,7	267,7	214,4
2. Vj.	127,3	159,8	172,6	183,7	160,2	158,4	169,5	99,0	58,6	174,9	133,4	254,8	199,1

1) Aufgrund einer EU-Verordnung sind die Hauptgruppen des Produzierenden Gewerbes neu abgegrenzt und EU-weit vereinheitlicht worden. Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ93). - 2) Einschließlich Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden. - 3) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen. - 4) Einschließlich Druckgewerbe. - 5) Energieversorgung sowie insbesondere Kohlenbergbau, Gewinnung von Erdöl und Erdgas, Mineralölverarbeitung. - 6) Industrie (79,66 vH) ohne Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau (0,56 vH) und einschließlich Kokerei, Mineralölverarbeitung, Spalt- und Brutstoffen (0,44 vH).

Tabelle 53*

Beschäftigte und geleistete Arbeitsstunden im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Zeitraum	Insgesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vorleistungsgütern	Investitionsgütern	Gebrauchsgütern	Verbrauchsgütern	Energie[2)]
				Beschäftigte Tausend Personen				
1995	6 778	186	6 593	2 598	2 415	374	1 219	173
1996	6 520	167	6 353	2 496	2 337	354	1 179	153
1997	6 311	148	6 163	2 410	2 287	333	1 141	140
1998	6 405	138	6 267	2 395	2 350	328	1 201	130
1999	6 368	129	6 239	2 357	2 374	320	1 197	121
2000	6 375	118	6 257	2 364	2 388	314	1 197	111
2001	6 393	108	6 285	2 382	2 425	310	1 173	102
2002	6 209	100	6 109	2 312	2 388	295	1 118	96
2002 1. Vj.	6 250	101	6 149	2 327	2 399	302	1 124	97
2. Vj.	6 207	101	6 106	2 314	2 384	297	1 116	96
3. Vj.	6 217	100	6 117	2 314	2 393	293	1 122	95
4. Vj.	6 161	99	6 062	2 292	2 377	289	1 109	94
2003 1. Vj.	6 168	97	6 071	2 280	2 395	284	1 116	93
2. Vj.	6 135	98	6 038	2 274	2 383	280	1 106	92
				Arbeiter Tausend Personen				
1995	4 373	137	4 237	1 744	1 531	261	719	119
1996	4 168	121	4 047	1 660	1 478	243	682	105
1997	4 021	107	3 914	1 601	1 446	227	652	95
1998	4 085	99	3 986	1 608	1 494	224	672	87
1999	4 035	92	3 944	1 585	1 490	217	664	80
2000	4 027	84	3 943	1 589	1 493	213	658	74
2001	4 023	76	3 947	1 593	1 512	209	644	66
2002	3 864	71	3 794	1 523	1 467	196	617	61
2002 1. Vj.	3 897	71	3 826	1 535	1 479	202	619	62
2. Vj.	3 865	71	3 794	1 525	1 466	197	615	61
3. Vj.	3 874	71	3 803	1 527	1 471	194	622	60
4. Vj.	3 822	70	3 752	1 505	1 454	191	612	60
2003 1. Vj.	3 813	68	3 745	1 495	1 458	188	613	59
2. Vj.	3 792	68	3 724	1 494	1 448	184	609	58
				Geleistete Arbeitsstunden[3)] Mio				
1995	10 670	270	10 400	4 168	3 752	565	1 944	243
1996	10 142	240	9 902	3 944	3 576	533	1 881	212
1997	9 861	212	9 649	3 839	3 518	496	1 818	194
1998	10 098	199	9 899	3 848	3 650	498	1 924	180
1999	9 979	188	9 792	3 766	3 646	485	1 916	168
2000	9 992	165	9 827	3 786	3 674	475	1 909	148
2001	9 870	151	9 719	3 751	3 668	459	1 858	136
2002	9 479	140	9 339	3 617	3 546	431	1 760	127
2002 1. Vj.	2 406	35	2 371	913	902	114	444	34
2. Vj.	2 381	36	2 345	913	890	108	436	32
3. Vj.	2 351	36	2 315	901	874	103	442	31
4. Vj.	2 342	33	2 309	889	880	106	438	30
2003 1. Vj.	2 385	35	2 350	892	922	107	430	34
2. Vj.	2 308	34	2 274	874	884	101	418	32

1) Betriebe mit im Allgemeinen 20 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). Ab Januar 2003 wurde der Berichtskreis um eine größere Anzahl von Betrieben erweitert. - 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnittes E der WZ 2003, die klassifikatorisch auch der neuen Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten. - 3) Geleistete Arbeiterstunden je beschäftigten Arbeiter multipliziert mit den Beschäftigten. Ab 2003 Arbeitsstunden aller Beschäftigten.

Tabelle 54*

Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Zeitraum	Früheres Bundesgebiet					Neue Bundesländer und Berlin-Ost				
	Verarbeitendes Gewerbe[2)]	Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe[2)]	Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	Verarbeitendes Gewerbe[2)]	Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe[2)]	Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	Nahrungs- und Genussmittelgewerbe
1980	82,3	77,5	84,9	84,7	81,5					
1981	79,2	73,9	81,3	81,9	81,2					
1982	76,8	71,1	78,3	80,0	80,1					
1983	78,6	75,1	78,0	83,9	80,2					
1984	80,3	80,4	78,7	85,5	78,5					
1985	83,7	81,7	85,5	86,1	79,6					
1986	84,1	81,3	86,4	86,8	80,0					
1987	83,8	82,3	84,6	87,3	79,7					
1988	86,1	86,7	86,1	88,1	81,5					
1989	88,3	88,8	89,0	89,8	82,7					
1990	89,4	88,4	90,2	90,5	86,6					
1991	87,3	85,8	88,1	89,0	85,9					
1992	83,4	82,3	84,0	84,7	82,5					
1993	78,8	78,6	77,1	82,0	81,7	72,6	67,3	72,5	77,2	79,4
1994	82,7	85,1	80,9	84,2	81,4	76,6	77,5	75,9	78,8	76,0
1995	84,8	85,7	85,3	82,9	82,4	78,7	81,3	77,3	80,5	78,3
1996	82,5	81,7	83,6	81,3	81,4	77,4	76,5	76,5	79,4	80,1
1997	85,7	86,9	86,4	83,9	81,8	80,0	78,7	79,8	80,1	81,9
1998	86,2	85,6	88,1	84,7	81,3	81,9	80,0	82,6	81,1	82,6
1999	85,4	85,8	86,6	83,5	81,4	82,2	79,9	83,2	82,4	81,2
2000	87,1	87,9	88,7	85,1	80,5	83,7	82,8	84,7	83,4	81,1
2001	84,6	83,7	86,7	82,7	81,1	81,4	80,1	81,7	81,8	81,5
2002	83,3	84,6	84,3	80,4	79,9	79,8	79,7	80,7	76,7	80,2
1999 Mrz	84,7	83,9	86,6	82,9	81,4	82,6	80,6	84,0	81,8	81,6
Jun	84,9	85,2	86,2	83,2	81,0	82,4	79,3	83,6	83,0	80,9
Sep	85,6	86,3	86,7	83,6	82,0	81,7	79,4	82,6	82,3	80,3
Dez	86,4	88,1	87,1	84,3	81,4	81,7	80,0	82,7	81,8	81,3
2000 Mrz	87,1	88,9	88,0	85,4	80,4	82,3	80,6	83,1	83,0	80,6
Jun	87,3	87,7	88,8	85,3	81,7	83,2	81,8	84,7	81,6	81,4
Sep	87,0	87,5	88,9	85,2	80,0	84,4	83,2	85,5	84,0	81,3
Dez	87,1	87,8	89,3	84,5	79,8	84,5	85,3	85,3	84,2	80,4
2001 Mrz	86,4	86,1	88,6	83,8	81,4	83,7	82,8	85,0	82,8	80,6
Jun	85,0	84,3	87,2	82,9	79,9	82,2	81,4	82,1	84,0	80,5
Sep	84,1	83,2	86,0	82,1	81,4	80,4	80,2	80,2	80,5	82,1
Dez	82,9	81,2	84,8	81,9	81,2	79,2	76,2	79,4	79,5	82,6
2002 Mrz	82,8	82,8	84,3	80,7	79,6	78,5	78,5	78,3	77,5	81,0
Jun	83,6	84,7	84,7	80,8	80,1	79,7	79,1	80,6	75,7	81,8
Sep	83,3	85,0	84,1	80,2	79,3	80,2	79,3	81,5	76,9	79,1
Dez	83,5	86,0	83,9	79,9	80,4	80,9	82,2	82,2	76,7	78,9
2003 Mrz	83,2	84,9	83,6	80,6	80,4	81,8	81,4	83,6	77,9	79,8
Jun	81,9	83,2	82,2	80,0	80,1	80,6	81,7	81,7	78,0	77,6
Sep	82,4	82,2	83,6	80,7	80,3	81,2	81,8	82,4	77,7	79,7

1) Betriebliche Vollausnutzung = 100 vH. Vierteljahresangaben saisonbereinigt mit dem Berliner Verfahren (Stützzeitraum März 1993 bis September 2003). - 2) Ohne Chemische Industrie.

Quelle für Grundzahlen: Ifo

Tabelle 55*

Baugenehmigungen

Zeitraum[1)]	Genehmigungen für Hochbauten							
	Rauminhalt[2)]				veranschlagte Kosten des Bauwerkes[3)]			
	insgesamt	Wohngebäude	Nichtwohngebäude: nicht-öffentliche Bauherren[4)]	Nichtwohngebäude: öffentliche Bauherren[5)]	insgesamt	Wohngebäude	Nichtwohngebäude: nicht-öffentliche Bauherren[4)]	Nichtwohngebäude: öffentliche Bauherren[5)]
	1 000 cbm				Mio Euro			
	Früheres Bundesgebiet							
1950	.	140 665	.	.	.	2 681	.	.
1955	309 971	195 519	114 452		7 919	5 145	2 774	
1960	392 427	234 427	158 000		14 056	8 821	5 235	
1961	422 657	247 872	174 075		16 200	10 150	6 051	
1962	425 658	252 434	135 881	37 343	17 730	11 338	3 959	2 432
1963	383 725	229 774	115 015	38 936	17 481	11 165	3 582	2 734
1964	429 634	246 181	139 465	43 988	20 829	12 985	4 618	3 226
1965	441 164	259 257	137 138	44 769	22 946	14 589	4 849	3 507
1970	497 264	266 573	184 841	45 850	30 196	18 166	7 822	4 208
1971	542 377	313 124	180 151	49 102	37 625	24 036	8 649	4 940
1972	567 238	343 057	178 182	45 999	44 602	29 257	10 108	5 238
1973	520 450	303 315	173 875	43 260	43 940	28 495	10 183	5 262
1974	388 207	209 250	123 953	55 004	36 924	21 456	7 911	7 557
1975	384 504	190 694	141 211	52 599	37 974	20 698	9 613	7 663
1976	374 089	210 227	128 309	35 553	37 252	23 692	8 466	5 093
1977	353 043	205 056	118 581	29 406	36 460	23 915	7 993	4 553
1978	421 217	247 614	137 520	36 083	45 265	30 259	9 405	5 601
1979	395 667	227 956	137 349	30 362	45 840	30 676	9 830	5 334
1980	389 153	215 351	141 121	32 681	49 412	31 558	11 359	6 495
1981	343 740	189 110	125 895	28 735	47 713	30 605	11 090	6 018
1982	305 900	165 352	117 185	23 363	45 496	28 647	11 523	5 326
1983	364 486	202 712	141 847	19 927	55 269	35 985	14 294	4 990
1984	279 231	159 632	102 491	17 108	44 081	29 306	10 340	4 435
1985	252 933	125 018	109 684	18 231	39 089	23 313	10 976	4 799
1986	257 004	116 709	120 717	19 578	40 197	21 966	12 794	5 438
1987	252 091	107 700	123 619	20 772	39 395	20 578	13 107	5 710
1988	275 774	120 722	133 898	21 154	45 122	23 517	15 035	6 571
1989	320 196	145 684	156 196	18 316	51 290	28 591	17 417	5 283
1990	370 394	181 361	169 424	19 609	63 263	37 095	19 864	6 304
1991	372 057	179 517	173 169	19 371	66 996	38 896	21 451	6 650
1992	387 406	204 799	163 578	19 029	76 313	46 347	23 183	6 783
1993	398 048	232 374	146 297	19 377	83 987	55 097	22 194	6 697
	Deutschland							
1994	556 997	313 709	218 266	25 022	120 682	77 645	33 555	9 482
1995	500 695	271 965	204 887	23 843	111 506	70 876	31 710	8 919
1996	473 309	254 195	197 970	21 144	105 345	67 785	29 397	8 162
1997	448 725	243 746	183 455	21 524	99 148	64 662	25 926	8 561
1998	456 313	233 929	198 869	23 515	96 273	62 034	25 399	8 840
1999	451 948	225 995	204 209	21 744	92 066	58 967	25 398	7 700
2000	408 887	186 511	200 398	21 978	81 103	48 574	24 932	7 597
2001	386 507	160 252	206 040	20 215	74 428	41 782	25 260	7 386
2002	347 334	156 267	170 727	20 340	69 975	40 844	21 763	7 368
2003 1.Vj.	94 100	54 746	34 847	4 507	19 713	13 884	4 399	1 431
2.Vj.	90 054	39 981	45 650	4 423	17 844	10 517	5 731	1 596

1) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland und Berlin (West). - 2) Ab 1963 nur Neubau und Wiederaufbau (einschließlich Umbau ganzer Gebäude). - 3) Alle Baumaßnahmen. - 4) Unternehmen und private Haushalte. - 5) Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherung und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Tabelle 56*

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten[1)]

a) Wertindex 2000 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Hochbau				Tiefbau			
		zusammen	Wohnungsbau	gewerblicher Hochbau[2)]	öffentlicher Hochbau[3)]	zusammen	Straßenbau	gewerblicher Tiefbau[2)]	öffentlicher Tiefbau[3)]
	Deutschland								
1991	103,8	104,5	86,4	115,5	118,5	102,7	96,2	99,6	112,2
1992	117,1	118,8	101,3	130,2	129,6	114,7	101,6	120,8	122,5
1993	125,5	130,7	131,1	130,4	131,1	118,2	97,0	121,9	136,2
1994	137,0	147,9	162,8	137,8	140,2	121,9	102,7	127,4	136,5
1995	133,1	142,9	152,9	135,6	140,0	119,6	102,5	125,1	132,0
1996	122,6	133,3	154,9	118,5	123,2	107,8	96,7	116,6	111,0
1997	112,2	117,6	133,5	104,4	118,3	104,9	96,1	112,2	107,1
1998	111,9	112,8	126,0	100,9	117,2	110,6	102,5	116,5	113,5
1999	109,6	111,5	119,8	104,1	114,1	106,9	103,3	111,2	106,8
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	94,5	91,8	82,9	97,9	95,8	98,4	99,0	95,1	100,7
2002	88,6	80,8	72,7	84,9	90,0	99,5	99,9	105,1	94,0
2003 1.Vj.	69,6	64,6	60,8	67,1	66,1	76,6	74,8	80,8	74,6
2.Vj.	86,3	74,4	70,6	74,3	86,1	102,8	108,0	109,0	91,7
	Früheres Bundesgebiet								
1991	115,5	113,6	100,1	119,8	129,7	118,3	110,0	119,2	125,6
1992	123,0	121,8	114,0	123,9	137,6	124,7	113,0	134,6	127,7
1993	124,9	127,3	137,6	117,6	135,7	121,3	101,4	124,3	137,9
1994	130,0	136,9	157,9	120,4	139,3	119,8	103,5	121,6	134,0
1995	123,0	127,5	136,4	118,9	135,3	116,4	103,2	114,6	130,5
1996	111,9	116,8	133,2	104,3	117,1	104,8	94,0	113,9	107,4
1997	105,8	107,3	119,6	96,4	114,3	103,7	95,6	110,3	105,8
1998	106,7	104,7	113,8	95,6	113,4	109,7	99,9	118,3	111,8
1999	107,6	107,6	114,8	101,5	110,0	107,7	102,8	112,1	108,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	97,5	95,6	87,6	101,0	98,1	100,2	99,5	97,5	103,2
2002	90,8	85,1	79,6	87,8	91,4	99,3	100,5	105,6	92,8
2003 1.Vj.	72,2	68,0	67,0	68,9	68,1	78,4	76,9	81,7	77,1
2.Vj.	87,3	77,4	77,0	76,2	83,3	101,9	108,6	107,0	91,0
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost								
1991	66,5	72,4	44,5	97,1	86,2	59,8	60,0	52,0	68,4
1992	98,3	108,0	62,4	157,6	106,4	87,4	72,0	87,2	105,8
1993	127,3	142,9	111,5	185,7	117,7	109,6	85,6	116,1	130,9
1994	159,4	187,3	177,8	213,7	143,1	127,8	100,5	141,5	144,8
1995	165,3	197,7	203,3	207,8	154,0	128,5	100,5	150,8	136,7
1996	156,6	192,3	221,1	180,1	140,9	116,1	103,9	123,2	122,7
1997	132,5	154,1	176,3	139,1	130,0	108,1	97,5	116,8	111,0
1998	128,5	141,8	163,4	123,6	128,1	113,3	109,6	112,1	119,3
1999	115,9	125,5	134,7	115,4	126,2	104,9	104,7	109,1	100,4
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	85,2	78,0	68,4	84,2	89,1	93,4	97,7	89,5	92,8
2002	81,6	65,3	51,9	72,4	85,7	100,0	98,2	103,8	97,9
2003 1.Vj.	61,2	52,1	42,1	59,7	60,3	71,6	69,2	78,6	66,5
2.Vj.	83,1	63,7	51,1	66,0	94,2	105,0	106,2	113,6	93,9

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003).
2) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen

noch Tabelle 56*

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten[1)]

b) Volumenindex 2000 = 100

Zeit-raum	Ins-gesamt	Hochbau			Tiefbau		
		zusammen	Wohnungsbau	Hochbau[4)] ohne Wohnungsbau	zusammen	Straßenbau	Tiefbau[5)] ohne Straßenbau
	Deutschland						
1991	111,0	113,2	94,7	125,1	108,0	100,1	112,2
1992	118,9	121,6	104,5	132,6	115,2	100,7	122,9
1993	124,0	129,6	130,1	129,2	116,3	94,9	127,6
1994	133,4	143,9	158,2	134,8	118,8	100,1	128,7
1995	127,7	136,6	145,7	130,8	115,3	99,2	123,8
1996	118,5	128,4	148,8	115,3	105,0	95,4	110,1
1997	110,1	114,8	130,0	105,0	103,6	96,4	107,4
1998	111,4	111,8	124,8	103,4	110,9	104,6	114,3
1999	110,0	111,5	119,5	106,3	108,1	105,8	109,3
2000	100	100	100	100	100	100	100
2001	95,0	92,5	83,7	98,2	98,3	98,2	98,4
2002	89,4	81,9	73,9	87,1	99,8	99,4	100,1
2003 1.Vj.	70,4	65,6	62,0	67,8	77,0	74,6	78,3
2.Vj.	87,3	75,6	72,0	77,9	103,3	107,7	101,0
	Früheres Bundesgebiet						
1991	126,2	125,6	112,1	133,8	127,1	117,6	132,0
1992	127,6	127,4	120,2	131,7	127,8	115,0	134,5
1993	126,1	128,9	139,5	122,5	121,8	101,9	132,2
1994	129,2	136,0	156,8	123,4	119,1	103,6	127,2
1995	120,5	124,5	132,8	119,5	114,5	102,7	120,7
1996	110,3	114,7	130,6	105,1	103,8	94,7	108,6
1997	105,6	106,6	118,6	99,4	104,1	97,7	107,5
1998	107,2	104,7	113,8	99,2	111,0	102,9	115,2
1999	108,5	108,0	115,2	103,7	109,3	105,6	111,2
2000	100	100	100	100	100	100	100
2001	97,6	96,0	88,1	100,8	99,8	98,3	100,6
2002	91,4	85,9	80,6	89,2	99,5	100,2	99,2
2003 1.Vj.	73,1	69,0	68,2	69,5	79,1	77,2	80,0
2.Vj.	88,3	78,5	78,5	78,5	102,7	109,1	99,4
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost						
1991	67,0	74,0	46,8	95,2	59,2	57,8	60,0
1992	94,4	104,5	61,6	138,1	82,9	66,2	92,3
1993	119,0	133,9	105,6	156,2	102,1	77,8	115,8
1994	146,9	172,5	164,8	178,5	117,9	91,0	132,9
1995	150,1	179,0	184,7	174,5	117,3	90,5	132,4
1996	143,9	175,8	202,8	154,6	107,8	96,6	114,0
1997	124,4	143,8	164,7	127,4	102,3	93,0	107,6
1998	124,7	137,1	158,3	120,4	110,6	108,4	111,8
1999	114,9	123,8	132,9	116,7	104,7	105,7	104,1
2000	100	100	100	100	100	100	100
2001	86,5	79,6	69,7	87,3	94,4	98,0	92,3
2002	82,8	67,0	53,0	78,0	100,7	97,1	102,7
2003 1.Vj.	61,8	53,2	42,9	61,3	71,6	67,7	73,7
2.Vj.	83,7	65,0	52,0	75,2	105,0	103,9	105,6

Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten. - 3) Gebietskörperschaften, Organisationen ohne Erwerbszweck. - 4) Gewerblicher und öffentlicher Hochbau. - 5) Gewerblicher und öffentlicher Tiefbau.

Tabelle 57*

Auftragsbestand im Bauhauptgewerbe[1)]

Wertindex 2000 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Hochbau				Tiefbau			
		zusammen	Wohnungs-bau	gewerb-licher Hochbau[2)]	öffentlicher Hochbau[3)]	zusammen	Straßen-bau	gewerb-licher Tiefbau[2)]	öffentlicher Tiefbau[3)]
	Deutschland								
1991	105,2	111,4	97,2	116,2	126,1	97,1	92,3	77,8	116,9
1992	120,0	129,5	118,2	134,5	136,8	107,5	96,2	93,6	127,9
1993	129,1	144,3	152,5	138,8	145,6	109,0	92,9	93,6	134,7
1994	141,8	164,2	195,9	146,9	154,8	112,1	96,7	93,3	139,8
1995	140,1	161,7	184,8	148,2	158,3	111,5	98,9	94,7	135,4
1996	134,2	150,9	179,9	134,0	146,3	112,1	103,8	100,6	128,2
1997	118,5	127,9	146,4	117,2	125,0	106,0	99,0	101,3	115,5
1998	111,8	115,3	131,6	104,3	117,8	107,2	105,1	99,3	115,3
1999	112,8	112,8	127,6	102,4	116,8	112,8	110,5	112,7	114,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	93,1	93,3	80,9	100,3	96,2	92,7	100,6	84,2	93,6
2002	87,8	83,8	68,2	90,1	96,1	93,1	102,0	89,4	89,2
2003 Mrz	83,9	76,4	62,5	80,8	91,7	93,9	107,9	92,7	83,8
Jun	84,7	76,8	63,7	82,2	86,9	95,2	108,3	95,3	84,8
	Früheres Bundesgebiet								
1991	119,2	125,8	112,0	128,4	147,2	110,4	110,0	85,3	130,5
1992	129,4	139,5	134,1	138,7	155,0	115,7	109,3	97,4	134,5
1993	131,4	145,8	162,0	132,9	158,6	112,0	99,5	92,6	136,3
1994	137,0	156,7	193,0	134,6	158,9	110,5	100,7	84,2	138,4
1995	131,0	147,8	168,4	133,9	154,2	108,3	101,0	82,1	134,2
1996	125,4	138,1	158,3	124,6	143,6	108,3	102,1	91,5	125,9
1997	113,7	120,6	132,9	112,6	123,5	104,3	99,4	96,3	114,1
1998	107,2	108,7	123,5	98,8	113,3	105,2	102,7	98,1	112,6
1999	110,0	108,8	122,7	99,1	114,0	111,6	107,8	115,1	111,6
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	95,4	97,5	84,8	104,7	98,9	92,5	99,2	82,5	95,6
2002	89,3	88,3	73,8	94,8	95,9	90,8	99,5	83,0	90,7
2003 Mrz	84,4	80,5	67,9	84,3	94,4	89,8	104,2	83,8	84,1
Jun	85,1	81,4	68,7	87,1	88,3	90,1	103,1	85,3	84,6
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost								
1991	54,6	57,5	49,4	63,7	58,1	50,8	43,0	52,6	57,7
1992	86,2	92,0	66,6	116,6	78,1	79,0	59,9	80,9	98,6
1993	120,8	138,4	121,5	163,8	103,7	98,7	74,4	97,2	127,6
1994	158,9	191,9	205,1	199,3	141,6	117,4	85,8	124,2	146,0
1995	173,1	213,4	238,0	209,0	171,3	122,5	93,1	137,6	140,4
1996	166,3	198,9	250,3	174,1	154,9	125,3	108,3	131,2	138,4
1997	136,1	155,4	190,5	136,8	130,0	112,0	97,8	118,2	121,6
1998	128,3	139,7	158,2	127,9	132,2	113,9	111,9	103,2	127,0
1999	123,0	127,8	143,5	116,1	126,1	116,9	118,0	104,5	128,4
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	84,7	77,7	67,9	81,8	87,7	93,5	104,3	90,1	84,8
2002	82,2	67,0	49,9	70,0	96,6	101,3	108,9	111,0	82,8
2003 Mrz	82,1	61,1	45,1	66,0	82,9	108,4	118,3	122,9	82,5
Jun	83,3	59,7	47,7	61,1	82,4	113,1	122,7	129,3	85,7

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). - 2) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten. - 3) Gebietskörperschaften, Organisationen ohne Erwerbszweck.

Tabelle 58*

Umsatz, Beschäftigte und Produktion im Bauhauptgewerbe[1]

Zeitraum	Umsatz[2] insgesamt	Umsatz[2] Wohnungsbau	Umsatz[2] gewerblicher Bau[3]	Umsatz[2] öffentlicher und Straßenbau	Beschäftigte[4]	Geleistete Arbeitsstunden[5]	Nettopro-duktions index[6)7)]
	Mio Euro				Tausend	Mio	1995 = 100
				Deutschland			
1991	85 086	24 801	33 698	26 588	1 282	1 599	85,3
1992	100 733	28 880	40 674	31 179	1 301	1 697	92,8
1993	104 025	31 663	41 743	30 619	1 343	1 696	94,1
1994	116 434	40 095	43 852	32 487	1 405	1 809	102,1
1995	116 831	40 977	43 941	31 913	1 412	1 734	100
1996	111 107	41 175	39 886	30 045	1 312	1 562	93,4
1997	107 552	40 240	37 715	29 597	1 221	1 480	90,1
1998	102 716	38 553	35 654	28 508	1 156	1 395	87,2
1999	103 780	38 151	36 398	29 231	1 110	1 362	87,9
2000	98 641	34 730	35 232	28 679	1 050	1 276	84,9
2001	91 344	29 195	34 619	27 531	954	1 124	78,9
2002	85 977	27 483	32 127	26 367	880	1 019	76,7
2003 1.Vj.	13 468	4 318	5 401	3 749	774	172	53,4
2.Vj.	20 632	6 715	7 413	6 504	799	253	79,3
				Früheres Bundesgebiet			
1991	72 558	22 010	28 295	22 253	964	1 219	95,2
1992	82 291	25 508	31 908	24 874	978	1 259	101,1
1993	80 633	26 954	30 481	23 198	982	1 213	99,0
1994	85 278	31 634	30 250	23 394	989	1 238	103,7
1995	83 607	30 427	29 943	23 237	968	1 163	100
1996	78 549	29 247	27 695	21 606	893	1 038	92,5
1997	76 973	28 709	26 927	21 338	834	988	88,9
1998	75 075	28 414	25 963	20 697	802	951	87,4
1999	76 519	28 400	27 051	21 069	775	932	88,4
2000	74 713	26 975	26 867	20 872	747	900	87,9
2001	70 274	23 214	26 677	20 383	694	809	82,7
2002	66 618	22 238	25 058	19 322	652	747	80,9
2003 1.Vj.	10 727	3 588	4 322	2 818	583	130	.
2.Vj.	16 044	5 508	5 730	4 807	599	189	.
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost			
1991	12 528	2 791	5 402	4 335	319	380	48,3
1992	18 443	3 372	8 766	6 305	324	438	61,0
1993	23 392	4 710	11 262	7 421	361	484	73,7
1994	31 156	8 461	13 602	9 093	416	570	94,9
1995	33 225	10 551	13 998	8 676	443	571	100
1996	32 558	11 928	12 191	8 439	418	524	96,7
1997	30 579	11 531	10 788	8 259	387	491	92,2
1998	27 641	10 139	9 691	7 811	354	445	84,9
1999	27 261	9 751	9 347	8 162	335	430	84,1
2000	23 929	7 756	8 365	7 808	303	376	75,9
2001	21 070	5 980	7 942	7 148	260	315	67,3
2002	19 359	5 245	7 069	7 045	228	273	61,6
2003 1.Vj.	2 741	730	1 080	932	191	43	.
2.Vj.	4 588	1 207	1 684	1 697	200	65	.

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). - 2) Nur baugewerblicher Umsatz. - 3) Einschließlich landwirtschaftlicher Tiefbau; Deutsche Bahn AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG. - 4) Einschließlich der unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen. - 5) Von Inhabern, Angestellten, Arbeitern und Auszubildenden auf Bauhöfen und Baustellen geleistete Arbeitsstunden. - 6) Arbeitstäglich bereinigt. - 7) Aufgrund der Umstellung des Basisjahres kein Nachweis in 2003 für das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer.

Tabelle 59*

Außenhandel (Spezialhandel)[1]

Tatsächliche Werte, Volumen und Durchschnittswerte

Zeitraum[2]	Tatsächliche Werte		Volumen[3]		Durchschnittswerte		Terms of Trade[4]
	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	
	Mio Euro				1980 = 100 / ab 2000 = 100		
				Früheres Bundesgebiet[5]			
1950	4 275	5 815	.	.	.	.	.
1955	13 149	12 512	25 591	18 642	51,4	67,1	76,6
1960	24 514	21 844	43 734	36 591	56,1	59,7	94,0
1965	36 635	36 019	61 601	66 022	59,5	54,6	109,0
1966	41 224	37 156	67 764	68 165	60,8	54,5	111,6
1967	44 505	35 884	72 507	67 655	61,4	53,0	115,8
1968	50 900	41 506	83 689	78 570	60,8	52,8	115,2
1969	58 061	50 092	92 592	91 385	62,7	54,8	114,4
1970	64 053	56 041	105 954	108 310	60,5	51,7	117,0
1975	113 297	94 238	132 030	126 127	85,8	74,7	114,9
1976	131 219	113 595	156 627	148 600	83,8	76,4	109,7
1977	139 897	120 245	162 865	151 945	85,9	79,1	108,6
1978	145 671	124 605	168 064	162 288	86,7	76,8	112,9
1979	160 785	149 318	176 136	174 595	91,3	85,5	106,8
1980	179 120	174 545	179 120	174 545	100	100	100
1981	202 931	188 758	190 927	165 876	106,3	113,8	93,4
1982	218 701	192 483	197 172	168 050	110,9	114,5	96,9
1983	221 022	199 502	196 611	174 773	112,4	114,1	98,5
1984	249 624	222 032	214 624	183 796	116,3	120,8	96,3
1985	274 648	237 143	227 308	191 442	120,8	123,9	97,5
1986	269 125	211 544	230 326	203 242	116,8	104,1	112,2
1987	269 644	209 446	236 951	214 130	113,8	97,8	116,4
1988	290 237	224 769	252 714	227 720	114,8	98,7	116,3
1989	327 759	258 951	273 241	244 302	120,0	106,0	113,2
1990	328 651	281 532	277 131	272 449	118,6	103,3	114,8
1991	331 503	323 675	281 242	308 079	117,9	105,1	112,2
				Deutschland			
1991	340 425	329 228	.	.	.	.	.
1992	343 180	325 972	.	.	.	.	.
1993	321 289	289 644	.	.	.	.	.
1994	353 084	315 444	.	.	.	.	.
1995	383 232	339 618	.	.	.	.	.
1996	403 377	352 995	.	.	.	.	.
1997	454 342	394 794	.	.	.	.	.
1998	488 371	423 452	.	.	.	.	.
1999	510 008	444 797	.	.	.	.	.
2000	597 440	538 311	597 396	538 510	100	100	100
2001	638 268	542 774	628 287	544 548	101,6	99,7	101,9
2002[6]	648 306	522 062	653 504	550 000	99,3	95,0	104,5
2002 1. Vj.[6]	156 002	124 179	153 174	129 236	101,9	96,1	106,0
2. Vj.[6]	162 336	132 440	162 807	137 963	99,7	96,0	103,9
3. Vj.[6]	161 778	128 615	164 920	136 275	98,1	94,4	103,9
4. Vj.[6]	168 190	136 828	172 603	146 527	97,4	93,4	104,3
2003 1. Vj.[6]	162 832	133 528	165 334	143 312	98,5	93,2	105,7
2. Vj.[6]	161 956	132 143	168 659	143 687	96,1	92,0	104,4

1) Ausfuhr fob (free on board), Einfuhr cif (cost, insurance, freight). Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seite 6. - 2) Bis 1959 ohne Saarland. - 3) Werte bewertet mit den Durchschnittswerten des Jahres 1980 für das frühere Bundesgebiet, mit denen des Jahres 1995 für Deutschland. - 4) Durchschnittswerte der Ausfuhr in vH der Durchschnittswerte der Einfuhr. - 5) Eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 6) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 60*

Ausfuhr und Einfuhr nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik[1]

Mio Euro

Zeitraum	Insgesamt	Darunter: Erdöl und Erdgas	Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	Textilien; Bekleidung; Leder und Lederwaren	Chemische Erzeugnisse	Eisen- und Stahlerzeugnisse; NE-Metalle und -Erzeugnisse	Maschinen	Büromaschinen; Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen	Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung u.ä.	Nachrichtentechnik; Rundfunk- und Fernsehgeräte sowie elektronische Bauelemente	Kraftwagen und Kraftwagenteile; Sonstige Fahrzeuge
					Ausfuhr						
1995	383 232	486	16 267	16 895	50 954	22 816	61 331	9 485	20 890	14 868	67 818
1996	403 377	1 339	17 479	17 298	52 560	21 172	66 421	9 481	21 629	15 796	74 428
1997	454 342	1 519	19 003	19 218	60 348	25 116	72 160	11 129	24 011	19 322	88 847
1998	488 371	1 454	20 266	20 559	63 039	25 413	77 640	12 922	25 598	20 175	103 558
1999	510 008	1 074	19 793	19 903	65 648	23 421	76 682	13 694	26 105	23 729	112 409
2000	597 440	1 767	22 004	21 633	76 358	30 406	87 282	18 666	31 205	34 646	131 004
2001	638 268	2 828	24 083	22 050	82 432	30 624	93 357	17 650	32 311	34 490	148 229
2002[2]	648 306	2 562	22 804	21 835	76 536	29 031	91 667	16 401	31 158	31 363	151 914
2001 1.Vj.	160 088	784	5 621	5 788	20 556	8 059	22 827	4 693	8 442	8 875	37 673
2.Vj.	161 211	767	5 943	5 228	21 551	7 841	23 792	4 109	8 154	9 137	37 504
3.Vj.	156 634	524	6 190	5 766	20 423	7 492	23 080	4 058	7 912	7 903	35 954
4.Vj.	160 336	753	6 328	5 269	19 902	7 232	23 658	4 790	7 803	8 575	37 099
2002 1.Vj.[2]	156 002	773	5 246	5 529	18 871	6 827	21 507	4 096	7 549	7 367	37 325
2.Vj.[2]	162 336	597	5 734	5 238	19 715	7 394	23 296	3 970	7 730	7 786	36 946
3.Vj.[2]	161 778	448	5 651	5 820	18 741	7 358	22 806	3 830	7 728	8 056	38 284
4.Vj.[2]	168 190	744	6 173	5 248	19 209	7 452	24 058	4 505	8 151	8 155	39 359
2003 1.Vj.[2]	162 832	790	5 842	5 608	20 044	7 378	22 092	4 011	7 766	7 660	38 654
2.Vj.[2]	161 956	884	6 023	4 365	20 809	7 312	22 874	3 419	7 905	7 036	37 425
					Einfuhr						
1995	339 618	14 435	21 302	31 710	31 613	23 201	23 991	16 186	13 765	17 213	36 921
1996	352 995	18 622	22 440	33 073	31 562	19 760	25 299	16 670	14 137	17 519	42 162
1997	394 794	19 912	23 419	35 008	35 189	22 988	27 078	19 264	15 704	19 203	48 636
1998	423 452	15 557	24 645	36 166	41 225	24 751	31 339	23 716	17 881	21 953	57 335
1999	444 797	17 909	24 305	35 112	44 561	22 086	32 920	26 869	18 970	24 704	62 751
2000	538 311	33 318	25 796	38 231	52 609	29 854	38 674	32 096	24 390	36 555	72 418
2001	542 774	33 771	27 511	37 927	58 532	28 608	40 373	31 507	24 852	37 310	77 462
2002[2]	522 062	31 233	26 000	34 419	55 153	24 999	36 250	27 653	22 524	31 437	74 816
2001 1.Vj.	137 548	9 170	6 551	9 985	13 695	7 647	10 127	8 471	6 741	9 700	20 039
2.Vj.	139 106	8 596	6 926	9 005	15 450	7 888	10 569	7 102	6 079	9 807	20 214
3.Vj.	131 087	7 998	6 661	9 999	15 483	6 684	9 730	7 118	5 835	8 321	17 699
4.Vj.	135 033	8 007	7 373	8 937	13 905	6 389	9 946	8 815	6 197	9 482	19 510
2002 1.Vj.[2]	124 179	7 572	5 908	8 828	12 938	5 945	8 634	6 907	5 418	7 010	17 845
2.Vj.[2]	132 440	7 710	6 367	8 114	14 158	6 534	9 278	6 902	5 396	7 531	19 873
3.Vj.[2]	128 615	7 366	6 420	9 137	14 319	6 300	8 938	6 365	5 490	7 746	18 454
4.Vj.[2]	136 828	8 586	7 305	8 340	13 738	6 220	9 400	7 479	6 221	9 150	18 643
2003 1.Vj.[2]	133 528	10 000	6 542	8 755	13 486	6 370	9 226	6 799	5 906	8 030	19 202
2.Vj.[2]	132 143	8 239	6 575	8 037	14 493	6 390	9 531	5 565	5 587	7 363	20 425

1) In der Gliederung nach Güterabteilungen des Güterverzeichnisses für Produktionsstatistiken 1995 (GP95). - 2) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 61*

Ausfuhr nach Warengruppen der Außenhandelsstatistik

Mio Euro

Zeitraum[1)]	Insgesamt[2)]	Güter der Ernährungswirtschaft	Güter der gewerblichen Wirtschaft					
			zusammen	Rohstoffe	Halbwaren	Fertigwaren		
						zusammen	Vorerzeugnisse	Enderzeugnisse
			Früheres Bundesgebiet[3)]					
1950	4 275	100	4 175	597	806	2 772	952	1 820
1955	13 149	349	12 800	802	1 671	10 327	2 438	7 889
1960	24 514	558	23 875	1 116	2 560	20 199	4 945	15 254
1965	36 635	1 013	35 464	1 306	3 198	30 960	6 806	24 153
1970	64 053	2 239	61 454	1 630	4 897	54 928	11 777	43 150
1971	69 541	2 606	66 542	1 666	5 358	59 518	12 207	47 311
1972	76 194	3 040	72 698	1 732	5 340	65 625	13 223	52 402
1973	91 212	4 099	86 609	2 081	6 772	77 756	17 043	60 713
1974	117 893	5 089	112 171	2 820	10 531	98 820	26 144	72 676
1975	113 297	5 316	107 261	2 712	8 247	96 302	20 622	75 679
1976	131 219	5 835	124 640	2 910	9 555	112 175	23 334	88 841
1977	139 897	7 016	132 038	2 892	9 347	119 798	23 815	95 983
1978	145 671	7 051	137 691	3 118	10 438	124 135	25 516	98 619
1979	160 785	8 026	151 668	3 352	12 678	135 639	30 007	105 632
1980	179 120	9 444	168 398	3 473	15 605	149 320	32 022	117 298
1981	202 931	11 811	189 725	3 859	17 085	168 781	35 280	133 500
1982	218 701	12 205	205 025	3 692	17 508	183 826	36 123	147 703
1983	221 022	12 079	207 446	3 683	17 552	186 211	37 046	149 166
1984	249 624	13 638	234 347	4 243	20 540	209 564	43 540	166 025
1985	274 648	14 329	258 618	4 379	20 982	233 256	47 380	185 876
1986	269 125	13 968	253 361	3 722	15 663	233 976	44 761	189 215
1987	269 644	13 497	254 307	3 387	14 628	236 291	44 465	191 826
1988	290 237	14 804	274 436	3 443	16 471	254 522	49 512	205 010
1989	327 759	16 382	310 349	3 822	18 552	287 975	55 380	232 595
1990	328 651	15 923	311 612	3 683	17 299	290 631	53 407	237 224
1991	331 503	17 448	312 856	3 711	17 013	292 132	51 670	240 463
			Deutschland					
1991	340 425	18 316	320 879	3 851	17 644	299 383	53 022	246 361
1992	343 180	18 904	322 945	3 652	17 224	302 070	51 391	250 679
1993	321 289	17 742	295 136	2 992	16 021	276 122	46 879	229 243
1994	353 084	19 026	328 147	3 648	17 992	306 508	53 251	253 256
1995	383 232	19 454	353 256	3 843	19 045	330 367	59 347	271 020
1996	403 377	21 393	368 494	3 588	19 849	345 056	58 495	286 561
1997	454 342	22 476	419 782	3 681	22 513	393 588	67 128	326 460
1998	488 371	24 198	456 876	3 627	22 124	431 125	68 754	362 371
1999	510 008	24 107	473 330	3 646	21 983	447 702	68 479	379 223
2000	597 440	28 021	559 309	6 515	25 410	527 384	81 654	445 730
2001	638 268	30 376	596 781	7 428	24 948	564 405	82 575	481 830
2002[4)]	648 306	28 662	587 274	6 880	23 847	556 547	79 792	476 755
2002 1. Vj.[4)]	156 002	6 799	141 373	1 836	5 591	133 945	19 237	114 708
2. Vj.[4)]	162 336	7 294	146 866	1 719	6 031	139 116	20 774	118 343
3. Vj.[4)]	161 778	7 034	146 966	1 507	5 906	139 553	19 887	119 666
4. Vj.[4)]	168 190	7 534	152 069	1 818	6 320	143 932	19 894	124 038
2003 1. Vj.[4)]	162 832	7 205	147 610	1 862	6 285	139 464	20 274	119 189
2. Vj.[4)]	161 956	7 393	146 748	2 022	5 978	138 748	20 577	118 170

1) Bis 5. Juli 1959 ohne Saarland. Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzung von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seite 4. Ab 2000 nach dem Stand von 2002 (EGW-Rev.1). - 2) Ab 1956 einschließlich Rückwaren und Ersatzlieferungen. - 3) Eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 4) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 62*

Einfuhr nach Warengruppen der Außenhandelsstatistik

Mio Euro

Zeitraum[1]	Insgesamt[2]	Güter der Ernährungswirtschaft	Güter der gewerblichen Wirtschaft					
			zusammen	Rohstoffe	Halbwaren	Fertigwaren		
						zusammen	Vorerzeugnisse	Enderzeugnisse
			Früheres Bundesgebiet[3]					
1950	5 815	2 563	3 252	1 722	800	731	365	365
1955	12 512	3 904	8 609	3 723	2 514	2 372	1 413	959
1960	21 844	5 750	15 889	4 739	4 122	7 028	2 952	4 077
1965	36 019	8 616	27 056	5 845	5 526	15 686	5 330	10 357
1970	56 041	10 698	44 602	7 572	9 029	28 000	8 691	19 308
1971	61 416	11 672	48 898	8 113	8 348	32 437	9 554	22 883
1972	65 826	12 761	52 235	8 108	8 405	35 721	10 597	25 124
1973	74 351	14 331	59 157	9 589	11 033	38 536	11 695	26 842
1974	91 896	15 005	75 825	17 718	15 546	42 560	13 142	29 419
1975	94 238	15 915	77 075	15 412	14 136	47 526	12 886	34 641
1976	113 595	18 425	93 707	18 456	17 736	57 514	16 066	41 447
1977	120 245	20 097	98 564	17 974	18 127	62 464	17 004	45 460
1978	124 605	19 738	103 170	15 741	19 187	68 243	18 070	50 173
1979	149 318	20 425	127 028	21 834	25 628	79 567	21 600	57 967
1980	174 545	22 171	150 169	30 130	30 636	89 404	23 104	66 300
1981	188 758	24 429	161 931	32 747	33 974	95 209	23 606	71 602
1982	192 483	25 392	164 405	30 319	35 699	98 388	24 267	74 120
1983	199 502	25 807	170 659	26 691	37 398	106 570	25 951	80 619
1984	222 032	27 919	190 697	29 776	41 621	119 300	29 191	90 109
1985	237 143	29 631	203 639	29 377	44 377	129 886	31 479	98 406
1986	211 544	27 993	179 390	15 785	30 770	132 836	31 178	101 658
1987	209 446	26 499	178 676	14 294	26 073	138 309	30 426	107 883
1988	224 769	27 229	193 637	14 223	27 010	152 404	34 018	118 386
1989	258 951	28 704	225 996	16 418	32 275	177 303	38 839	138 463
1990	281 532	30 297	247 294	17 151	31 755	198 388	41 051	157 338
1991	323 675	34 470	285 746	16 817	32 541	236 388	42 451	193 937
			Deutschland					
1991	329 228	34 766	290 948	18 544	33 707	238 697	42 864	195 834
1992	325 972	35 602	285 931	18 090	30 415	237 426	42 365	195 061
1993	289 644	30 302	246 447	16 017	26 592	203 837	34 742	169 095
1994	315 444	33 871	272 108	16 955	28 904	226 249	40 139	186 111
1995	339 618	34 812	286 786	16 173	31 720	238 893	44 765	194 128
1996	352 995	36 509	298 732	18 430	32 132	248 170	41 618	206 552
1997	394 794	38 282	330 937	19 602	37 474	273 861	45 375	228 486
1998	423 452	39 692	363 315	16 487	35 552	311 276	50 183	261 093
1999	444 797	38 835	380 102	19 031	32 223	328 847	48 459	280 389
2000	538 311	41 479	470 973	41 653	40 030	389 290	58 905	330 386
2001	542 774	43 412	481 221	42 411	37 413	401 397	63 087	338 310
2002[4]	522 062	40 594	439 229	38 956	31 790	368 482	51 066	317 416
2002 1. Vj.[4]	124 179	9 614	104 577	9 441	7 405	87 730	11 926	75 804
2. Vj.[4]	132 440	10 313	111 391	9 916	8 058	93 418	13 636	79 782
3. Vj.[4]	128 615	9 798	108 558	9 185	8 173	91 200	12 678	78 523
4. Vj.[4]	136 828	10 869	114 702	10 414	8 154	96 133	12 826	83 307
2003 1. Vj.[4]	133 528	10 349	112 719	11 804	7 873	93 042	12 937	80 105
2. Vj.[4]	132 143	10 668	110 904	10 013	8 146	92 744	13 551	79 193

1) Bis 5. Juli 1959 ohne Saarland. Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzung von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seite 4. Ab 2000 nach dem Stand von 2002 (EGW-Rev.1). - 2) Ab 1956 einschließlich Rückwaren und Ersatzlieferungen. - 3) Eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 4) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 63*

Warenausfuhr nach Ländergruppen
Bestimmungsländer
Mio Euro[1]

Zeitraum[2]	Insgesamt	EU-Länder[3]	Mittel- und osteuropäische Länder[4]	Übrige europäische Länder	Außereuropäische Länder: zusammen[5]	darunter Industrieländer: zusammen[6]	darunter Vereinigte Staaten	darunter Entwicklungsländer: zusammen	darunter OPEC-Länder[7]
				Früheres Bundesgebiet					
1950	4 275	2 092	160	986	1 037	365	220	635	101
1955	13 149	5 262	262	3 264	4 360	1 392	824	2 809	530
1960	24 514	9 879	946	5 714	7 975	3 125	1 904	4 546	934
1965	36 635	17 148	1 203	8 128	10 156	4 637	2 935	5 201	1 177
1970	64 053	31 895	2 434	12 630	17 094	9 074	5 848	7 537	1 832
1975	113 297	53 175	8 138	20 786	31 197	11 512	6 721	18 560	8 540
1976	131 219	64 258	8 036	23 852	35 073	12 493	7 369	21 306	10 600
1977	139 897	67 165	7 885	25 419	39 427	14 513	9 305	23 836	12 744
1978	145 671	70 931	7 914	25 066	41 760	16 081	10 318	24 188	12 539
1979	160 785	82 628	8 151	28 380	41 626	16 696	10 614	22 954	9 807
1980	179 120	91 599	8 806	32 815	45 900	17 686	10 982	26 343	11 665
1981	202 931	99 656	8 766	34 523	59 986	21 831	13 281	35 967	17 835
1982	218 701	110 448	9 383	36 555	62 314	23 319	14 378	37 044	19 451
1983	221 022	111 296	10 113	37 745	61 867	25 466	16 794	34 244	16 145
1984	249 624	124 571	10 358	42 547	72 149	35 303	23 946	34 504	14 289
1985	274 648	136 650	10 917	48 473	78 608	40 499	28 394	33 932	12 884
1986	269 125	136 747	10 003	50 121	72 254	39 887	28 226	28 588	9 159
1987	269 644	142 096	9 069	51 012	67 466	37 713	25 503	26 635	7 309
1988	290 237	157 578	10 065	54 353	68 241	37 662	23 355	27 582	7 906
1989	327 759	180 316	12 534	60 267	74 641	40 096	23 838	31 578	8 386
1990	328 651	179 178	11 994	61 645	75 833	39 992	23 964	33 254	9 306
1991	331 503	182 543	13 300	60 017	75 643	36 535	21 265	36 470	10 864
				Deutschland					
1991	340 425	214 935	22 672	26 265	76 553	36 641	21 334	37 184	10 862
1992	343 180	217 250	21 702	25 146	79 082	35 938	21 834	39 623	11 649
1993	321 289	188 063	24 240	24 818	84 168	38 555	23 903	39 750	9 293
1994	353 084	204 821	27 483	25 818	94 961	44 420	27 690	44 497	8 949
1995	383 232	222 876	31 185	28 792	100 380	45 671	27 922	47 976	8 579
1996	403 377	231 461	36 663	29 351	105 902	49 616	30 736	49 245	8 527
1997	454 342	252 350	47 153	32 144	122 694	59 564	39 174	56 072	10 206
1998	488 371	275 992	52 878	34 072	125 429	65 673	45 889	52 074	9 793
1999	510 008	293 377	49 742	33 504	133 384	71 986	51 425	52 985	9 114
2000	597 440	337 375	60 827	39 583	159 655	86 835	61 764	61 318	10 729
2001	638 268	351 611	71 093	39 611	175 954	94 821	67 824	66 906	13 669
2002[8]	648 306	354 801	76 489	40 012	177 004	93 188	66 596	66 977	14 578
2003 1.Vj.[8]	162 832	92 092	18 344	9 685	42 711	22 566	15 990	15 630	3 354
2.Vj.[8]	161 956	88 834	20 693	10 096	42 334	21 562	15 154	15 650	3 246

1) Bis 1991 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 2) Bis 1959 ohne Saarland. Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seite 6. - 3) Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich (ab 1997 einschließlich Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guyana, Réunion), Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien (bis 1996 ohne Kanarische Inseln), Vereinigtes Königreich. Für die Angaben des früheren Bundesgebietes ohne Finnland, Österreich, Schweden. - 4) Albanien, Bulgarien, Bosnien und Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien (seit 1997 Serbien und Montenegro), Kroatien, Mazedonien, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen und die ehemaligen GUS-Staaten. - 5) Einschließlich asiatische Staatshandelsländer (China, Mongolei, Nordkorea, Vietnam), Polargebiete, nicht ermittelte Bestimmungsländer und Gebiete sowie einschließlich Schiffs- und Luftfahrzeugbedarf. - 6) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten. - 7) Ländergruppe nach dem Stand 1. Januar 1989: Algerien, Ecuador, Gabun, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate; ab 1. Januar 1997 ohne Ecuador und Gabun. - 8) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 64*

Wareneinfuhr nach Ländergruppen

Ursprungsländer

Mio Euro[1)]

Zeit-raum[2)]	Ins-gesamt	EU-Länder[3)]	Mittel- und osteuro-päische Länder[4)]	Übrige euro-päische Länder	Außereuropäische Länder				
					zu-sammen[5)]	darunter			
						Industrieländer		Entwicklungsländer	
						zu-sammen[6)]	darunter Vereinigte Staaten	zu-sammen	darunter OPEC-Länder[7)]
	Früheres Bundesgebiet								
1950	5 815	2 127	149	923	2 616	1 213	887	1 365	246
1955	12 512	4 403	274	1 955	5 880	2 394	1 637	3 378	761
1960	21 844	8 630	868	3 184	9 162	4 108	3 054	4 833	1 437
1965	36 019	16 803	1 337	4 524	13 355	6 287	4 702	6 851	2 408
1970	56 041	28 886	2 064	6 663	18 428	9 170	6 169	9 022	3 526
1975	94 238	48 907	4 078	9 785	31 468	12 201	7 274	18 796	10 340
1976	113 595	57 438	5 201	12 236	38 721	14 975	8 976	23 201	12 480
1977	120 245	60 774	5 441	13 663	40 366	15 344	8 702	24 528	12 004
1978	124 605	64 452	5 990	15 763	38 401	15 568	8 914	22 294	9 914
1979	149 318	75 883	7 619	18 724	47 092	18 653	10 366	27 736	13 787
1980	174 545	84 753	8 013	22 421	59 357	22 786	13 135	35 523	19 131
1981	188 758	92 383	8 904	24 503	62 968	25 299	14 515	36 569	19 147
1982	192 483	95 936	9 855	25 403	61 289	25 095	14 425	34 972	16 783
1983	199 502	101 718	10 128	28 371	59 285	25 707	14 169	32 247	13 950
1984	222 032	111 088	12 065	31 506	67 373	30 108	15 900	35 696	13 953
1985	237 143	120 493	12 042	34 352	70 256	32 043	16 536	36 659	13 856
1986	211 544	110 449	9 345	32 836	58 914	30 318	13 735	26 994	6 764
1987	209 446	110 241	8 084	33 446	57 676	30 016	13 096	25 655	5 675
1988	224 769	116 248	8 188	35 815	64 517	34 106	14 876	27 994	5 535
1989	258 951	132 251	9 839	40 575	76 287	41 258	19 565	31 846	6 320
1990	281 532	146 540	11 140	44 924	78 927	40 940	18 915	33 844	7 212
1991	323 676	170 054	13 520	48 877	91 225	47 205	21 531	37 896	7 683
	Deutschland								
1991	329 228	195 790	20 603	21 047	91 788	47 358	21 587	38 249	7 486
1992	325 972	194 454	20 871	21 638	89 009	46 297	21 657	36 361	7 551
1993	289 644	162 343	20 957	20 901	85 443	42 602	20 627	35 359	6 984
1994	315 444	175 566	25 635	23 092	91 152	45 136	22 844	37 637	6 591
1995	339 618	191 687	29 906	24 631	93 394	46 701	23 156	37 742	5 642
1996	352 995	198 531	31 868	25 999	96 597	48 253	25 303	38 184	6 386
1997	394 794	217 007	38 472	28 993	110 321	55 223	30 186	42 848	7 117
1998	423 452	231 123	43 781	29 684	118 864	62 468	34 925	43 177	5 710
1999	444 797	239 652	48 733	30 588	125 824	65 215	36 790	45 295	6 401
2000	538 311	273 951	64 343	36 616	163 401	82 340	47 121	60 548	10 235
2001	542 774	277 034	70 397	39 011	156 332	77 387	45 982	57 088	8 220
2002[8)]	522 062	268 878	72 024	38 745	142 415	66 921	39 994	52 595	6 960
2003 1.Vj.[8)]	133 528	67 206	18 846	10 934	36 541	16 801	10 251	13 477	1 808
2.Vj.[8)]	132 143	67 421	19 032	10 234	35 457	16 663	10 024	12 774	1 931

1) Bis 1991 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 2) Bis 1959 ohne Saarland. Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seite 6. - 3) Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich (ab 1997 einschließlich Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guyana, Réunion), Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien (bis 1996 ohne Kanarische Inseln), Vereinigtes Königreich. Für die Angaben des früheren Bundesgebietes ohne Finnland, Österreich, Schweden. - 4) Albanien, Bulgarien, Bosnien und Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien (seit 1997 Serbien und Montenegro), Kroatien, Mazedonien, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen und die ehemaligen GUS-Staaten. - 5) Einschließlich asiatische Staatshandelsländer (China, Mongolei, Nordkorea, Vietnam), Polargebiete, nicht ermittelte Bestimmungsländer und Gebiete sowie einschließlich Schiffs- und Luftfahrzeugbedarf. - 6) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten. - 7) Ländergruppe nach dem Stand 1. Januar 1989: Algerien, Ecuador, Gabun, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate; ab 1. Januar 1997 ohne Ecuador und Gabun. - 8) Vorläufige Ergebnisse.

Tabelle 65*

Einzelhandelsumsatz

2000 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Davon												
			insgesamt ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen; Reparatur von Gebrauchsgütern											
				davon										
				Einzelhandel in Verkaufsräumen										
							sonstiger Facheinzelhandel							
								darunter						
	Insgesamt	Kraftfahrzeuge, Tankstellen	zusammen	Waren verschiedener Art	Facheinzelhandel mit Nahrungsmitteln, Getränken, Tabakwaren	Apotheken, Facheinzelhandel mit medizinischen Artikeln	zusammen	Textilien	Bekleidung	Schuhe, Lederwaren	Möbel, Einrichtungsgegenstände	Elektrohaushaltsgeräte	Antiquitäten und Gebrauchtwaren	Einzelhandel nicht in Verkaufsräumen
	In jeweiligen Preisen													
1994	93,1	86,0	95,5	96,4	105,5	73,7	100,3	103,2	105,7	96,7	112,1	97,3	106,1	95,8
1995	94,8	89,9	96,7	98,1	113,9	78,5	99,5	105,7	105,1	99,9	105,1	93,9	85,0	96,0
1996	96,0	93,6	97,0	97,7	112,8	81,8	98,7	102,9	103,9	100,2	103,2	92,3	74,9	100,3
1997	95,8	97,6	95,9	96,5	110,6	83,4	97,1	96,6	102,1	98,2	100,5	89,0	93,7	98,8
1998	97,5	102,4	96,9	97,7	109,2	88,2	98,7	95,3	100,8	98,1	104,4	92,8	74,1	94,0
1999	98,7	103,7	97,7	99,0	100,8	94,7	97,9	95,1	100,5	98,8	102,3	95,2	84,4	93,8
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	101,3	100,2	101,8	104,2	98,0	107,3	97,9	99,0	99,2	100,7	98,6	94,1	108,4	100,6
2002	100,1	99,9	100,3	105,7	96,3	111,1	91,5	89,4	94,3	96,1	90,0	80,5	111,0	97,5
2001 1. Vj.	95,8	95,8	95,8	97,1	90,6	103,1	90,9	97,5	89,4	81,9	98,7	93,2	94,1	100,8
2. Vj.	102,5	106,6	100,8	104,3	99,2	105,5	97,2	87,2	96,4	112,4	94,6	81,8	110,3	94,4
3. Vj.	97,5	96,1	98,1	100,3	97,7	105,0	93,2	94,1	96,6	101,3	89,4	86,0	94,7	98,4
4. Vj.	109,5	102,2	112,6	115,2	104,7	115,6	110,4	117,1	114,4	107,0	111,5	115,5	134,4	108,8
2002 1. Vj.	93,7	93,4	93,9	99,8	90,5	106,0	84,0	92,5	84,4	78,9	88,5	77,9	86,8	91,3
2. Vj.	101,0	107,3	98,3	104,0	96,4	109,5	89,7	85,5	90,0	105,6	84,8	70,7	112,1	92,6
3. Vj.	98,0	98,1	98,1	102,8	97,6	110,6	88,9	83,9	92,0	98,2	84,0	74,8	115,8	96,5
4. Vj.	107,7	100,7	110,8	116,2	100,6	118,4	103,3	95,6	110,8	101,5	102,7	98,7	129,3	109,5
2003 1. Vj.	94,3	96,0	93,6	99,7	87,0	108,4	81,7	73,7	80,1	79,7	86,4	75,3	79,8	94,5
2. Vj.	101,6	108,7	98,6	105,7	98,1	110,6	88,6	72,4	88,4	103,0	83,1	67,3	92,7	91,2
	In Preisen von 1995													
1994	96,9	90,2	98,8	98,4	110,3	74,4	102,3	106,1	107,0	100,7	119,0	88,1	108,4	115,3
1995	97,9	92,9	99,5	99,5	118,1	78,6	100,7	107,6	105,6	103,0	109,7	85,8	86,3	116,6
1996	98,2	96,6	98,9	98,5	115,9	81,9	99,5	103,8	103,9	102,6	106,4	85,4	75,6	115,3
1997	97,5	100,3	97,2	96,4	111,6	83,6	97,6	97,3	102,0	99,8	102,9	83,9	94,5	112,4
1998	99,1	103,7	98,3	96,8	109,1	88,3	98,9	95,5	100,5	98,9	105,8	89,0	74,4	113,0
1999	99,9	104,7	98,8	98,8	101,2	95,1	98,0	95,1	100,2	99,0	102,9	93,4	84,5	106,8
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	101,4	102,2	101,0	102,3	95,8	106,2	97,7	98,0	98,2	99,1	97,2	96,1	103,9	103,0
2002	98,9	98,8	98,9	101,9	92,1	110,9	91,2	87,2	93,1	92,7	87,8	84,4	110,6	101,8
2001 1. Vj.	96,7	97,8	96,3	97,0	89,9	102,7	91,8	98,0	89,9	82,9	98,6	96,1	92,4	103,8
2. Vj.	101,9	108,2	99,3	101,2	96,7	104,5	96,7	86,8	95,3	110,0	93,2	83,0	110,2	95,5
3. Vj.	97,3	98,3	96,9	97,9	95,1	103,8	93,2	93,4	95,9	100,2	88,1	87,4	91,5	98,9
4. Vj.	109,4	104,4	111,6	113,1	101,4	113,7	109,2	113,8	111,8	103,5	108,9	117,7	121,6	113,8
2002 1. Vj.	92,2	92,5	92,1	95,2	86,3	105,5	83,4	90,4	83,2	76,4	86,4	80,6	86,1	96,2
2. Vj.	99,4	106,3	96,5	99,5	92,1	109,0	89,1	83,4	88,6	101,8	82,7	73,6	111,5	96,4
3. Vj.	97,0	96,8	97,1	99,6	93,5	110,4	89,0	82,0	91,1	94,8	81,9	78,7	115,9	101,0
4. Vj.	106,7	99,4	109,9	113,3	96,6	118,6	103,3	93,0	109,3	97,7	100,0	104,7	129,1	113,5
2003 1. Vj.	92,6	94,4	91,8	95,8	82,1	109,0	81,7	71,7	79,4	77,0	83,9	80,4	79,6	94,5
2. Vj.	100,0	106,9	97,0	101,0	92,4	111,3	88,6	70,3	87,7	99,5	80,5	72,2	92,7	95,7

Tabelle 66*

Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte

Inlandsabsatz[1)]

1995 = 100

Zeitraum	Insgesamt			Erzeugnisse nach Hauptgruppen[2)]					
	zusammen	davon		Vorleistungs-güterprodu-zenten[3)]	Energie[4)]	Investitions-	Konsum-		
		ohne Mineralöl-erzeugnisse	Mineralöl-erzeugnisse				zusammen	davon Gebrauchs-	davon Verbrauchs-
						güterproduzenten	güterproduzenten	güterproduzenten	güterproduzenten
Gewicht	*1 000*	*963,72*	*36,28*	*313,38*	*201,93*	*216,23*	*268,46*	*42,89*	*225,57*
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	98,8	98,5	107,6	98,0	94,7	100,9	101,0	101,1	101,0
1997	99,9	99,6	110,5	98,1	98,4	101,4	102,2	101,5	102,3
1998	99,5	99,5	100,3	97,9	95,3	102,2	102,5	102,0	102,6
1999	98,5	98,0	111,4	96,3	93,6	102,4	101,7	102,6	101,5
2000	101,8	100,1	147,2	99,8	102,8	102,8	102,5	103,8	102,3
2001	104,9	103,3	145,1	100,6	112,0	103,7	105,3	106,1	105,2
2002	104,4	102,9	144,6	100,0	108,4	105,0	106,2	107,8	105,9
2001 1. Vj.	104,7	103,1	146,1	101,2	111,9	103,2	104,5	105,5	104,3
2. Vj.	105,6	103,8	151,8	100,9	114,8	103,6	105,5	106,0	105,4
3. Vj.	105,2	103,6	146,7	100,3	113,3	104,0	105,7	106,4	105,6
4. Vj.	104,0	102,8	135,6	99,9	108,1	104,1	105,6	106,5	105,5
2002 1. Vj.	104,5	103,2	138,8	99,5	109,6	104,8	106,2	107,5	106,0
2. Vj.	104,6	103,0	145,6	100,0	109,0	104,9	106,3	107,9	105,9
3. Vj.	104,2	102,6	146,2	100,3	107,0	105,1	106,1	108,0	105,8
4. Vj.	104,5	102,9	147,7	100,3	108,0	105,2	106,2	107,9	105,9
2003 1. Vj.	106,3	104,2	161,6	100,8	115,7	105,2	106,6	108,5	106,3
2. Vj.	106,1	104,5	146,7	100,8	114,3	105,3	106,5	108,9	106,1
3. Vj.	106,3	104,7	148,2	100,3	115,8	105,4	106,7	109,0	106,3

Zeitraum	Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes								
	zusammen[5)]	darunter							
		Ernährungs-gewerbe	Verlags- und Druckerei-erzeugnisse	Chemische Erzeugnisse	Eisen- und Metall-erzeugnisse, NE-Metalle und -erzeug-nisse	Metall-erzeugnisse	Maschinen	Geräte der Elektrizitäts-erzeugung und -verteilung und ähnliche	Kraftwagen und Kraft-wagenteile
Gewicht	*793,50*	*122,47*	*43,12*	*69,47*	*44,93*	*58,43*	*80,60*	*43,42*	*81,09*
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	99,8	101,0	102,4	96,6	95,0	100,9	101,6	100,5	100,9
1997	100,4	103,0	102,0	97,6	96,6	101,1	102,6	99,7	101,6
1998	100,6	102,6	102,0	97,0	98,0	101,8	103,3	99,7	102,6
1999	99,8	99,8	101,9	95,5	93,1	102,2	104,1	99,6	103,3
2000	101,5	100,7	102,6	100,1	102,1	103,0	105,0	100,9	103,9
2001	103,0	104,9	103,5	102,1	101,4	103,8	106,5	100,9	105,0
2002	103,4	104,9	102,7	101,2	99,3	104,8	108,0	101,3	106,9
2001 1. Vj.	102,8	103,8	102,4	102,8	103,4	103,5	106,1	100,9	104,3
2. Vj.	103,2	105,2	104,0	102,9	102,3	103,7	106,4	100,9	104,7
3. Vj.	103,1	105,6	103,4	101,8	100,6	104,0	106,7	100,6	105,3
4. Vj.	103,0	105,1	104,0	101,0	99,1	104,1	106,8	101,2	105,6
2002 1. Vj.	103,2	104,9	103,4	99,8	98,3	104,4	107,6	101,4	106,4
2. Vj.	103,4	104,8	103,2	101,2	99,3	104,6	107,9	101,4	106,8
3. Vj.	103,5	104,9	102,1	101,8	99,5	104,9	108,1	101,1	107,1
4. Vj.	103,6	105,1	102,2	102,1	100,1	105,1	108,3	101,2	107,2
2003 1. Vj.	103,9	104,9	101,3	103,1	101,8	105,6	108,7	101,1	107,3
2. Vj.	103,9	104,7	101,4	103,5	102,2	106,1	109,1	100,9	107,7
3. Vj.	103,8	105,0	101,4	102,0	102,1	106,2	109,2	100,9	108,0

1) Ohne Umsatzsteuer. - 2) Aufgrund einer EU-Verordnung sind die Hauptgruppen neu abgegrenzt und EU-weit vereinheitlicht worden. Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ93). - 3) Aus der bisherigen Hauptgruppe „Erzeugnisse der Vorleistungsgüterproduzenten“ wurden die „Erzeugnisse der Energieproduzenten“ herausgenommen. - 4) Neue Hauptgruppe mit Inhalt: Kohle und Torf; Erdöl und Erdgas ohne Erdgasversorgung; Kokerei- und Mineralölerzeugnisse; Elektrizität, Gas und Fernwärme; Wasserversorgung. - 5) Ohne Mineralölerzeugnisse.

Tabelle 67*

Index der Ausfuhrpreise[1)]

1995 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Güter der Ernährungswirtschaft[2)]	Güter der gewerblichen Wirtschaft					
			zusammen[2)]	Rohstoffe[2)]	Halbwaren[2)]	Fertigwaren[2)]	Investitions-	Verbrauchs-
							güterproduzenten[3)]	
					Früheres Bundesgebiet			
1965	44,7	61,2	43,9	50,5	48,5	43,8	.	.
1966	45,6	62,7	44,8	50,5	49,7	44,7	.	.
1967	45,6	61,6	44,8	48,7	49,7	44,8	.	.
1968	45,1	60,4	44,4	47,9	49,4	44,3	.	.
1969	46,9	61,6	46,2	48,4	50,7	46,2	.	.
1970	48,3	62,3	47,6	49,1	52,3	47,7	.	.
1971	50,0	63,9	49,3	52,6	52,2	49,4	.	.
1972	51,1	66,9	50,2	55,3	50,3	50,6	.	.
1973	54,3	74,5	53,4	58,1	59,0	53,3	.	.
1974	63,5	82,3	62,5	67,9	87,4	60,9	.	.
1975	66,0	82,4	65,0	77,6	82,0	63,9	.	.
1976	68,5	85,1	67,6	82,8	84,7	66,5	.	.
1977	69,8	89,1	68,7	82,0	82,5	67,9	.	.
1978	70,9	88,6	69,9	81,1	81,1	69,2	.	.
1979	74,2	91,4	73,3	85,3	93,7	71,9	.	.
1980	78,8	96,9	77,9	89,7	106,7	76,1	.	.
1981	83,4	103,2	82,3	98,3	120,2	79,8	.	.
1982	87,0	104,5	86,0	103,2	122,9	83,6	.	.
1983	88,5	106,7	87,5	101,9	122,7	85,3	.	.
1984	91,6	110,7	90,5	109,7	129,1	88,0	.	.
1985	94,1	109,3	93,1	113,0	132,1	90,5	.	.
1986	92,3	101,7	91,8	102,0	109,2	90,5	.	.
1987	91,6	96,9	91,0	94,4	100,3	90,4	.	.
1988	93,4	100,0	92,9	94,1	104,7	92,3	.	.
1989	96,0	103,1	95,5	98,1	110,2	94,7	.	.
1990	96,1	98,7	95,7	94,9	105,6	95,2	.	.
					Deutschland			
1991	97,1	99,9	96,9	89,9	101,1	96,7	.	.
1992	97,8	101,0	97,5	88,4	97,0	97,6	.	.
1993	97,8	98,5	97,7	85,6	94,4	98,0	.	.
1994	98,6	100,8	98,5	91,8	97,0	98,6	.	.
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	100,0	100,6	100,0	92,0	97,7	100,2	101,3	100,7
1997	101,5	103,5	101,4	94,7	102,4	101,4	102,6	102,9
1998	101,4	103,1	101,4	92,7	97,6	101,7	103,0	103,3
1999	100,9	100,0	100,9	89,9	94,8	101,4	103,6	101,8
2000	104,4	103,6	104,5	100,6	115,0	103,9	105,0	104,0
2001	105,4	106,6	105,4	100,0	114,7	104,9	105,9	106,3
2002	105,3	106,3	105,2	103,3	111,6	104,9	106,5	106,5
2001 1. Vj.	105,4	105,7	105,4	100,9	117,4	104,7	105,4	105,6
2. Vj.	105,9	106,8	105,8	101,3	118,6	105,1	105,9	106,5
3. Vj.	105,5	107,5	105,4	99,8	114,2	104,9	106,1	106,7
4. Vj.	104,9	106,4	104,8	98,0	108,4	104,7	106,2	106,4
2002 1. Vj.	105,0	106,7	104,9	98,9	108,8	104,7	106,6	106,4
2. Vj.	105,4	105,7	105,4	103,9	112,7	104,9	106,6	106,4
3. Vj.	105,4	105,8	105,4	107,2	112,0	105,0	106,4	106,4
4. Vj.	105,4	106,9	105,3	103,3	112,9	104,9	106,4	106,7
2003 1. Vj.	105,7	106,0	105,7	102,8	117,2	105,0	106,5	106,5
2. Vj.	105,4	104,9	105,4	102,0	112,0	105,0	106,6	106,1
3. Vj.	105,2	105,7	105,2	100,1	111,2	104,9	106,7	106,1

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); fob (free on board). Ohne Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Exporthilfen. - 2) Nach Warengruppen der Außenhandelsstatistik gruppiert. - 3) Hauptsächlich Enderzeugnisse, nach ihrer vorwiegenden Verwendung gruppiert.

Tabelle 68*

Index der Einfuhrpreise[1)]

1995 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Güter der Ernährungswirtschaft[2)]	Güter der gewerblichen Wirtschaft					
			zusammen[2)]	Rohstoffe[2)]	Halbwaren[2)]	Fertigwaren[2)]	Investitions- güterproduzenten[3)]	Verbrauchs- güterproduzenten[3)]
			Früheres Bundesgebiet					
1965	52,8	79,4	48,2	46,3	51,3	60,1	.	.
1966	53,7	79,4	49,5	46,9	53,4	61,3	.	.
1967	52,5	76,7	48,7	45,6	52,6	60,8	.	.
1968	52,2	73,8	48,9	45,8	53,6	60,2	.	.
1969	53,0	76,2	49,5	45,0	55,7	61,0	.	.
1970	52,5	75,8	49,0	43,7	55,6	60,4	.	.
1971	52,7	74,6	49,4	47,9	52,2	60,9	.	.
1972	52,4	76,7	48,7	46,4	49,9	60,9	.	.
1973	59,1	92,3	54,1	54,6	63,6	63,3	.	.
1974	76,0	100,6	72,3	102,5	89,6	71,3	.	.
1975	74,6	94,6	71,8	99,4	81,8	74,3	.	.
1976	79,3	102,4	75,9	108,0	87,3	77,0	.	.
1977	80,4	111,5	75,9	107,2	85,6	77,7	.	.
1978	77,5	100,9	74,0	95,1	82,6	78,4	.	.
1979	86,5	102,0	84,2	115,6	113,9	81,7	.	.
1980	99,4	105,5	98,7	170,7	136,5	86,8	.	.
1981	113,0	113,6	113,1	223,2	162,0	93,1	.	.
1982	115,6	114,9	115,9	222,2	167,9	96,1	.	.
1983	115,2	119,4	114,8	211,3	164,0	97,3	.	.
1984	122,1	127,8	121,5	228,8	179,5	100,7	.	.
1985	123,8	124,7	123,9	229,1	180,2	103,1	.	.
1986	104,5	113,1	103,3	123,7	119,1	99,6	.	.
1987	98,8	103,0	98,3	115,4	103,4	97,1	.	.
1988	100,0	105,5	99,3	108,1	106,2	98,7	.	.
1989	104,5	106,2	104,3	125,8	117,8	101,0	.	.
1990	102,1	102,2	102,2	125,3	113,1	99,3	.	.
			Deutschland					
1991	102,9	104,9	102,8	121,2	110,6	100,4	.	.
1992	100,5	101,6	100,5	108,8	99,2	99,9	.	.
1993	98,9	98,4	99,1	102,5	95,1	99,3	.	.
1994	99,8	102,6	99,6	100,1	96,8	99,7	.	.
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	100,4	102,6	100,1	113,3	99,6	99,2	99,9	101,4
1997	104,0	110,3	103,2	122,9	109,2	100,9	101,1	104,6
1998	100,7	107,3	99,9	96,3	97,2	100,5	100,3	105,2
1999	100,2	101,4	100,1	114,9	98,2	99,3	99,6	104,0
2000	111,4	104,9	112,3	185,8	143,0	102,8	101,5	107,1
2001	112,1	108,7	112,6	173,4	144,4	103,8	102,2	110,0
2002	109,3	108,2	109,5	164,4	129,9	102,7	101,6	109,2
2001 1. Vj.	113,3	109,8	113,7	175,6	153,3	103,8	101,7	109,3
2. Vj.	114,5	110,6	115,0	189,5	153,8	104,3	102,5	110,8
3. Vj.	111,9	107,0	112,6	179,9	141,0	103,9	102,3	110,2
4. Vj.	108,8	107,6	109,0	148,6	129,3	103,4	102,2	109,9
2002 1. Vj.	109,7	113,5	109,3	153,0	128,9	103,4	102,6	110,2
2. Vj.	109,8	107,5	110,1	167,4	131,3	103,2	102,1	109,5
3. Vj.	108,8	105,0	109,3	169,7	128,7	102,3	101,0	108,6
4. Vj.	108,8	106,8	109,1	167,5	130,6	102,0	100,5	108,6
2003 1. Vj.	109,8	108,9	109,9	180,9	136,9	101,2	99,5	107,6
2. Vj.	106,4	104,9	106,6	150,1	128,5	100,5	98,6	106,7
3. Vj.	106,5	103,3	107,0	159,8	129,0	100,2	98,6	106,7

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); cif (cost, insurance, freight). Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer. - 2) Nach Warengruppen der Außenhandelsstatistik gruppiert. - 3) Hauptsächlich Enderzeugnisse, nach ihrer vorwiegenden Verwendung gruppiert.

Tabelle 69*

Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise[1)]

2000 = 100

Zeitraum[2)]	Neubau							Instandhaltung von Mehrfamiliengebäuden[3)]	Baureifes Land[4)]
	Bauleistungen am Bauwerk für						Straßenbauleistungen insgesamt		
	Wohngebäude				Bürogebäude	gewerbliche Betriebsgebäude			
	insgesamt	Einfamilien-	Mehrfamilien-	gemischt genutzte					
		Gebäude							Euro/m²
	Früheres Bundesgebiet								
1960	18,2	18,1	18,3	18,9	18,6	19,1	33,7	17,7	.
1965	24,4	24,2	24,3	25,0	24,3	24,6	36,8	22,7	11,19
1966	25,1	25,0	25,2	25,8	25,1	25,3	36,3	23,3	12,07
1967	24,6	24,5	24,7	25,1	24,5	24,0	34,7	23,0	13,15
1968	25,6	25,5	25,6	26,2	25,5	25,3	36,2	23,9	14,51
1969	27,1	27,0	27,1	27,8	27,1	27,6	37,8	25,0	15,27
1970	31,6	31,4	31,6	32,3	31,7	32,6	43,3	28,0	15,72
1971	34,8	34,6	34,9	35,6	34,9	36,2	46,7	30,8	17,16
1972	37,2	37,0	37,3	37,8	37,1	38,0	47,4	32,5	20,57
1973	39,9	39,7	40,0	40,6	39,8	40,2	48,8	34,8	20,85
1974	42,8	42,7	43,0	43,3	42,5	42,6	53,5	38,3	20,63
1975	43,9	43,7	44,0	44,3	43,4	43,8	54,9	40,2	22,54
1976	45,4	45,2	45,5	45,8	44,8	45,6	55,7	41,6	24,95
1977	47,5	47,6	47,6	48,0	46,9	47,5	57,2	43,6	27,60
1978	50,5	50,6	50,6	50,9	49,6	50,0	61,0	45,8	30,63
1979	54,9	55,1	55,0	55,2	53,5	53,9	67,3	48,6	35,37
1980	60,8	61,2	60,8	61,0	59,0	59,5	75,9	52,9	41,93
1981	64,3	64,7	64,4	64,6	62,6	63,2	77,9	56,4	49,12
1982	66,2	66,5	66,3	66,6	64,9	65,7	76,1	59,2	57,01
1983	67,6	67,7	67,7	68,0	66,4	67,2	75,5	61,1	61,31
1984	69,3	69,4	69,4	69,8	68,3	68,8	76,5	63,0	62,35
1985	69,6	69,7	69,7	70,1	69,0	69,4	77,9	64,2	59,36
1986	70,5	70,6	70,8	71,1	70,2	70,8	79,4	65,4	61,90
1987	71,8	71,9	72,2	72,5	71,8	72,4	80,4	67,1	64,46
1988	73,4	73,5	73,7	74,0	73,6	73,9	81,3	68,9	65,31
1989	76,0	76,1	76,4	76,7	76,3	76,5	83,0	71,4	64,65
1990	81,0	81,1	81,2	81,5	80,7	81,3	88,2	75,0	63,50
	Deutschland								
1991	86,6	86,5	86,8	87,0	85,9	86,3	94,1	80,0	.
1992	92,2	92,1	92,4	92,3	91,1	91,5	99,1	86,0	43,16
1993	96,7	96,7	97,0	96,7	95,4	95,5	101,3	91,2	49,06
1994	99,0	99,1	99,3	98,9	97,6	97,5	101,7	94,0	55,66
1995	101,3	101,3	101,5	101,1	99,9	99,7	102,4	96,8	58,02
1996	101,1	101,2	101,2	101,0	100,0	100,0	100,6	97,9	61,37
1997	100,4	100,4	100,5	100,2	99,5	99,5	98,9	98,4	64,70
1998	100,0	100,1	100,1	99,9	99,5	99,6	98,0	99,3	69,69
1999	99,7	99,7	99,8	99,6	99,3	99,3	97,8	99,4	70,65
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	76,21
2001	99,9	99,9	99,9	100,0	100,4	100,4	100,7	100,8	75,20
2002	99,9	99,9	99,8	99,9	100,5	100,6	100,5	101,3	...
2002 Feb	99,8	99,8	99,8	99,9	100,5	100,5	100,7	101,3	75,45
Mai	99,9	99,9	99,8	99,9	100,5	100,4	100,7	101,3	77,63
Aug	99,9	100,0	99,9	100,0	100,6	100,6	100,4	101,4	79,07
Nov	99,8	99,8	99,7	99,8	100,5	100,7	100,1	101,3	80,00
2003 Feb	99,9	100,0	99,9	99,9	100,6	100,8	100,1	101,6	...
Mai	99,9	99,9	99,8	99,9	100,6	100,9	100,2	101,7	...
Aug	99,9	99,9	99,8	99,9	100,6	100,9	100,2	101,8	...

1) Einschließlich Umsatzsteuer. - 2) Bis 1965 ohne Berlin (West). - 3) Ohne Schönheitsreparaturen. - 4) Bis 1990 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.

Tabelle 70*

Verbraucherpreisindex für Deutschland[1)]

2000 = 100

Zeitraum		Insgesamt	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	Einrichtungsgegenstände u. ä. für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Andere Waren und Dienstleistungen
Gewicht		*1 000*	*103,35*	*36,73*	*55,09*	*302,66*	*68,54*	*35,46*	*138,65*	*25,21*	*110,85*	*6,66*	*46,57*	*70,23*
1991		81,9	94,0	83,8	90,9	71,7	90,7	81,1	75,9	122,5	88,6	61,2	82,0	77,5
1992		86,1	95,9	88,0	93,4	78,0	93,0	84,0	80,1	125,5	92,0	66,3	86,0	81,4
1993		89,9	96,4	91,4	96,0	84,4	95,3	86,3	83,8	127,0	94,3	73,2	90,7	86,7
1994		92,3	98,0	92,4	97,4	87,9	96,9	89,2	86,8	127,9	95,4	80,5	93,0	90,4
1995		93,9	99,0	92,9	98,1	90,5	97,9	90,2	88,3	127,5	96,3	83,8	94,3	93,4
1996		95,3	99,6	93,7	98,8	92,7	98,6	91,6	90,4	128,7	96,7	86,8	95,3	93,9
1997		97,1	101,0	95,4	99,2	95,2	99,0	98,1	92,2	124,8	98,8	90,3	96,3	95,6
1998		98,0	102,0	97,2	99,6	96,0	99,7	103,2	92,5	124,1	99,3	94,6	97,7	96,0
1999		98,6	100,7	98,5	99,9	97,2	100,0	99,8	95,0	112,4	99,6	98,4	98,9	97,6
2000		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001		102,0	104,5	101,7	100,8	102,4	100,9	101,3	102,5	94,1	100,6	101,3	101,9	103,0
2002		103,4	105,3	105,8	101,5	103,4	101,9	101,9	104,5	95,7	101,3	104,0	105,6	105,0
1997	1.Vj.	96,6	100,4	95,2	99,1	94,7	98,9	93,3	91,3	124,7	99,1	89,1	95,4	95,4
	2.Vj.	96,7	101,5	95,4	99,2	95,0	99,0	93,3	91,5	124,4	97,7	89,6	95,9	95,6
	3.Vj.	97,6	101,1	95,5	99,1	95,3	99,0	102,8	93,1	124,7	99,8	90,7	97,7	95,6
	4.Vj.	97,5	101,0	95,6	99,5	95,6	99,1	102,9	92,8	125,4	98,5	91,8	96,0	95,8
1998	1.Vj.	97,7	102,3	95,6	99,3	95,7	99,2	102,9	92,0	124,8	99,5	93,4	96,3	95,6
	2.Vj.	98,0	103,1	97,2	99,6	96,1	99,7	103,4	92,6	124,4	98,2	93,8	97,6	95,9
	3.Vj.	98,3	101,8	98,1	99,5	96,1	99,8	103,0	92,9	124,3	100,5	94,5	99,3	96,1
	4.Vj.	97,9	100,9	98,1	100,0	96,0	99,9	103,3	92,6	122,8	99,1	96,5	97,5	96,4
1999	1.Vj.	98,0	102,0	98,0	99,8	96,2	99,9	99,7	92,4	114,1	100,0	98,0	97,6	97,0
	2.Vj.	98,5	102,0	98,0	99,9	97,2	100,1	99,7	94,5	112,5	98,4	98,2	98,8	97,5
	3.Vj.	98,9	99,9	98,0	99,8	97,7	100,0	99,9	96,2	111,6	100,8	98,4	100,6	97,6
	4.Vj.	98,8	99,0	99,8	100,2	97,8	100,0	100,0	97,1	111,3	99,4	99,0	98,6	98,2
2000	1.Vj.	99,5	100,2	99,8	99,9	98,8	100,0	99,6	98,8	107,4	99,9	99,7	98,9	99,2
	2.Vj.	99,7	100,7	99,8	100,0	99,4	100,0	99,9	99,4	100,7	99,2	99,7	99,1	99,7
	3.Vj.	100,2	99,6	99,8	99,7	100,4	100,0	100,1	101,0	96,5	100,5	100,1	101,2	100,1
	4.Vj.	100,6	99,6	100,6	100,4	101,3	100,0	100,4	100,8	95,4	100,5	100,6	100,7	100,9
2001	1.Vj.	101,2	102,3	101,4	100,2	101,9	100,3	100,9	101,8	94,9	99,9	101,1	100,3	102,3
	2.Vj.	102,1	106,1	101,7	100,8	102,4	100,8	101,2	103,8	93,7	99,6	101,1	100,9	102,8
	3.Vj.	102,4	105,2	101,8	100,5	102,8	101,0	101,4	102,9	93,9	101,2	101,4	103,3	103,3
	4.Vj.	102,2	104,4	101,9	101,5	102,6	101,3	101,7	101,4	94,0	101,7	101,6	103,1	103,6
2002	1.Vj.	103,2	107,2	105,4	101,6	103,1	101,9	101,8	103,2	95,1	101,3	103,3	104,4	104,6
	2.Vj.	103,4	106,4	105,5	101,8	103,3	101,9	102,0	104,9	96,0	100,3	103,6	104,7	104,9
	3.Vj.	103,5	104,4	106,0	101,1	103,4	101,9	101,9	105,0	96,1	102,0	104,1	106,9	105,3
	4.Vj.	103,4	103,4	106,1	101,6	103,6	102,0	102,0	104,9	95,8	101,6	104,7	106,5	105,2
2003	1.Vj.	104,4	105,1	111,0	100,9	104,8	102,2	102,3	107,1	95,8	100,6	105,2	105,4	106,3
	2.Vj.	104,3	105,9	111,3	100,9	104,7	102,3	102,2	106,3	96,2	100,0	106,1	105,6	106,6
	3.Vj.	104,6	104,9	111,5	99,9	104,9	102,2	102,4	106,9	96,5	101,5	106,5	107,8	106,9

1) Abgrenzung nach der COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) in der für den Verbraucherpreisindex (VPI) geltenden Fassung 6/98.

Tabelle 71*

Preisindex für die Lebenshaltung nach Haushaltstypen[1)]

Zeitraum	Verbraucherpreisindex für Deutschland	Alle private Haushalte		4-Personen-Haushalte von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen		4-Personen-Haushalte von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen		2-Personen-Rentnerhaushalte mit geringem Einkommen	
		Früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer und Berlin-Ost
	2000 = 100	1995 = 100							
1962	.	33,0	.	32,8	.	33,5	.	31,9	.
1963	.	34,0	.	33,6	.	34,5	.	33,0	.
1964	.	34,8	.	34,3	.	35,3	.	34,0	.
1965	.	35,9	.	35,1	.	36,5	.	35,3	.
1966	.	37,1	.	36,3	.	37,8	.	36,8	.
1967	.	37,8	.	37,1	.	38,4	.	37,3	.
1968	.	38,4	.	37,9	.	38,8	.	37,8	.
1969	.	39,1	.	38,6	.	39,6	.	39,0	.
1970	.	40,5	.	39,9	.	40,9	.	40,2	.
1971	.	42,6	.	42,0	.	43,0	.	42,1	.
1972	.	44,9	.	44,3	.	45,3	.	44,5	.
1973	.	48,1	.	47,3	.	48,4	.	47,7	.
1974	.	51,4	.	50,7	.	51,7	.	50,9	.
1975	.	54,5	.	53,7	.	54,8	.	54,2	.
1976	.	56,8	.	56,0	.	57,2	.	56,9	.
1977	.	58,9	.	58,1	.	59,2	.	58,9	.
1978	.	60,5	.	59,7	.	60,7	.	60,2	.
1979	.	63,0	.	62,2	.	63,0	.	62,3	.
1980	.	66,4	.	65,6	.	66,3	.	65,6	.
1981	.	70,6	.	69,9	.	70,5	.	69,6	.
1982	.	74,3	.	73,6	.	74,3	.	73,5	.
1983	.	76,7	.	76,1	.	76,7	.	76,0	.
1984	.	78,6	.	77,9	.	78,5	.	77,9	.
1985	.	80,2	.	79,6	.	80,1	.	79,4	.
1986	.	80,1	.	79,7	.	79,9	.	79,6	.
1987	.	80,3	.	80,1	.	80,0	.	79,4	.
1988	.	81,3	.	81,3	.	80,9	.	80,3	.
1989	.	83,6	.	83,5	.	83,2	.	82,6	.
1990	.	85,8	.	85,7	.	85,5	.	85,0	.
1991	81,9	89,0	75,5	88,8	77,2	88,7	77,4	88,1	74,6
1992	86,1	92,5	85,6	92,3	86,7	92,3	86,7	91,7	85,1
1993	89,9	95,8	94,7	95,7	95,2	95,7	94,9	95,2	94,5
1994	92,3	98,4	98,1	98,3	98,3	98,4	98,2	98,1	98,1
1995	94	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	95,3	101,3	101,9	101,4	101,7	101,3	101,8	101,3	102,0
1997	97,1	103,2	104,2	102,9	103,6	103,1	103,8	103,6	104,4
1998	98,0	104,1	105,3	103,8	104,4	104,0	104,7	105,0	106,0
1999	98,6	104,8	105,7	104,5	104,9	104,7	105,1	105,3	106,0
2000	100,0	106,9	107,5	106,2	106,6	106,5	106,9	107,1	107,4
2001	102,0	109,4	110,6	108,5	109,3	109,1	109,8	110,0	110,6
2002	103,4	110,9	111,8	109,9	110,5	110,6	111,0	111,4	111,6
2002 1. Vj.	103,2	110,7	111,8	109,6	110,5	110,3	111,0	111,4	111,8
2. Vj.	103,4	111,0	111,9	110,1	110,7	110,8	111,3	111,7	111,8
3. Vj.	103,5	111,1	111,8	110,3	110,6	110,9	111,1	111,5	111,6
4. Vj.	103,4	110,8	111,4	109,7	110,1	110,4	110,6	111,2	111,1

1) Indexumstellung: neues Basisjahr (siehe Tabelle 70). Daher kein Nachweis im Jahr 2003 für früheres Bundesgebiet und neue Bundesländer.

Tabelle 72*

Löhne und Gehälter

Zeitraum	Brutto-stunden-verdienste im Produ-zierenden Gewerbe[1]	Bruttomonatsverdienste[1] Produzierendes Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe[2] zusammen	davon Produzierendes Gewerbe zusammen	darunter Hoch- und Tiefbau	Handel; Kredit- und Versiche-rungs-gewerbe[2]	Tarifliche Stundenlöhne[1] gewerbliche Wirtschaft und Ge-bietskör-perschaften	Tarifliche Stundenlöhne[1] Produ-zierendes Gewerbe	Tarifliche Monatsgehälter[1] gewerbliche Wirtschaft und Ge-bietskör-perschaften	Tarifliche Monatsgehälter[1] Produ-zierendes Gewerbe
	Oktober 1995 = 100 / 2000 = 100[3]					1995 = 100			
					Früheres Bundesgebiet				
1960	10,9	12,6	12,9	12,6	12,0	11,6	11,6	15,3	14,6
1965	17,1	18,2	18,3	19,1	17,7	16,9	17,0	21,0	20,4
1970	24,6	25,8	25,8	27,5	25,4	23,8	23,9	27,7	26,9
1975	39,0	40,6	40,5	42,1	40,0	39,9	39,2	44,4	43,2
1980	52,7	55,5	55,4	56,3	54,8	53,3	52,6	58,1	57,0
1981	55,5	58,3	58,1	59,4	57,6	56,3	55,5	61,0	60,0
1982	58,2	61,1	60,9	61,2	60,4	58,7	58,0	63,6	62,7
1983	60,1	63,1	62,9	63,2	62,3	60,8	59,9	65,8	64,9
1984	61,6	65,1	65,1	65,3	64,1	62,4	61,6	67,4	66,7
1985	63,9	67,6	67,6	66,3	66,4	64,9	64,4	69,5	68,7
1986	66,1	69,9	69,9	69,0	68,7	67,3	66,7	71,8	70,8
1987	68,7	72,5	72,5	70,9	71,0	70,1	69,5	74,5	73,9
1988	71,6	75,0	75,1	73,0	73,4	72,4	72,0	76,4	76,0
1989	74,4	77,6	77,8	75,7	75,8	75,1	74,7	78,2	77,9
1990	78,3	80,8	80,9	79,8	79,2	78,8	78,3	81,1	80,7
1991	83,0	85,3	85,5	84,5	83,6	83,9	83,3	86,1	85,6
1992	87,5	89,6	89,6	88,9	87,8	89,1	88,8	90,5	91,2
1993	91,8	93,2	93,0	94,1	91,7	93,6	93,4	94,4	94,5
1994	94,8	95,4	95,1	96,7	94,2	96,0	96,0	95,9	96,0
1995	98,5	98,5	98,4	98,4	98,6	100	100	100	100
1996	92,2	91,6	92,0	92,9	91,3	104,3	104,8	103,4	104,2
1997	93,6	93,1	93,2	93,9	93,2	106,0	106,5	104,9	105,8
1998	95,2	95,0	95,1	95,2	95,2	108,0	108,5	107,0	107,9
1999	97,5	97,5	97,4	97,2	97,8	110,8	111,3	109,7	110,7
2000	100	100	100	100	100	113,2	113,8	112,2	113,2
2001	101,6	102,7	102,4	102,1	102,8	115,7	116,3	115,0	115,8
2002	103,4	105,9	105,4	104,7	106,3	118,1	118,8	117,6	118,5
					Neue Bundesländer und Berlin-Ost				
1996	90,3	89,3	89,4	95,5	88,2	106,1	106,7	105,2	107,7
1997	92,9	92,3	92,3	96,4	91,5	110,6	111,6	108,2	112,3
1998	94,8	94,8	94,8	97,1	94,0	113,1	113,7	111,2	114,6
1999	97,2	97,2	97,1	98,3	97,0	115,9	116,3	114,8	117,4
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	118,0	118,2	117,2	119,7
2001	102,5	103,2	103,3	102,2	102,9	120,4	120,5	120,5	122,1
2002	105,3	107,2	106,9	104,2	106,5	122,9	123,0	124,0	125,3
					Deutschland				
1996	92,4	91,8	92,2	92,3	91,5	104,2	104,7	103,1	103,9
1997	93,6	93,2	93,3	93,3	93,2	105,6	106,1	104,4	105,3
1998	95,2	95,1	95,2	94,8	95,2	107,6	108,1	106,4	107,3
1999	97,5	97,6	97,5	97,0	97,8	110,3	110,9	109,0	110,1
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	112,8	113,4	111,5	112,7
2001	101,5	102,6	102,4	102,1	102,8	115,3	115,9	114,2	115,3
2002	103,3	105,8	105,3	104,8	106,2	117,6	118,4	116,7	117,9
2003 Jan	105,1	107,7	107,2	106,8	108,0	120,0	120,7	119,6	120,3
Apr	105,8	108,5	107,8	108,7	108,7	120,3	120,9	120,0	120,7

1) Jahresergebnis errechnet als Durchschnitt aus den vier Erhebungsmonaten. - 2) Einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern. - 3) Ab 1996 Basisjahr 2000 = 100.

B. Tabellen für Deutschland

II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung

Tabelle 73*

Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland				
	1960	1970	1980	1990	1991	1995	1998	2000	2001[1]
					Mio Euro[2]				
Allgemeine Systeme	**15 507**	**40 394**	**123 553**	**199 939**	**259 629**	**354 898**	**386 817**	**407 405**	**420 249**
Rentenversicherung	9 975	26 478	72 362	109 414	133 342	184 751	204 080	217 431	225 130
Private Altersvorsorge	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Krankenversicherung	4 840	12 853	45 380	71 627	92 674	122 135	126 523	132 046	137 072
Pflegeversicherung	-	-	-	-	-	5 279	15 676	16 665	16 849
Unfallversicherung	854	2 023	4 789	6 552	7 640	10 243	10 664	10 835	10 928
Arbeitsförderung	601	1 838	11 668	24 978	44 644	65 788	68 051	64 767	64 859
Sondersysteme[3]	**115**	**561**	**1 879**	**3 294**	**3 568**	**4 610**	**5 120**	**5 213**	**5 378**
Leistungssysteme des öff. Dienstes[3]	**4 911**	**12 285**	**23 687**	**32 757**	**34 492**	**41 816**	**46 525**	**49 365**	**50 869**
darunter: Pensionen	3 467	8 092	16 844	22 565	23 183	28 253	31 116	33 389	34 608
Leistungssysteme der Arbeitgeber	**2 446**	**9 782**	**26 622**	**42 236**	**46 758**	**54 477**	**49 957**	**54 202**	**55 576**
darunter: Entgeltfortzahlung	1 534	6 473	14 611	20 190	23 426	28 301	22 867	26 276	26 819
Betriebliche Altersvorsorge	608	1 559	4 443	9 996	10 804	13 585	13 989	14 209	14 340
Entschädigungssysteme[3][4]	**4 136**	**5 981**	**8 948**	**8 422**	**8 736**	**9 260**	**8 085**	**6 605**	**6 019**
darunter: Soziale Entschädigung (KOV)	1 990	3 756	6 776	6 528	6 865	7 128	5 753	5 154	4 720
Förder- und Fürsorgesysteme[3]	**1 583**	**6 477**	**25 469**	**34 672**	**47 289**	**62 071**	**51 250**	**52 766**	**54 479**
darunter: Sozialhilfe	587	1 663	6 788	14 771	18 104	27 689	25 541	25 721	26 298
Jugendhilfe	254	948	4 274	6 839	10 900	14 951	16 286	16 778	17 133
Kindergeld	468	1 478	8 783	7 414	10 435	10 877	70	106	103
Erziehungsgeld	-	-	-	2 465	3 229	3 873	3 970	3 743	3 863
Wohngeld	1	337	1 027	2 006	2 527	3 175	3 860	4 309	4 462
Direkte Leistungen insgesamt	**28 697**	**75 474**	**210 029**	**321 018**	**400 136**	**526 490**	**546 916**	**574 698**	**591 695**
Indirekte Leistungen insgesamt	**3 887**	**11 052**	**20 007**	**23 479**	**27 224**	**35 870**	**59 992**	**70 939**	**72 021**
Steuerliche Maßnahmen[5] (ohne FLA)	3 887	11 052	20 007	23 479	27 224	35 870	34 438	39 290	40 116
Familienleistungsausgleich (FLA)	-	-	-	-	-	-	25 554	31 649	31 905
Sozialbudget insgesamt	**32 584**	**86 526**	**230 035**	**344 496**	**427 360**	**562 359**	**606 907**	**645 637**	**663 716**
					Anteile in vH				
Allgemeine Systeme	*48,8*	*48,4*	*55,7*	*59,5*	*62,3*	*65,1*	*65,8*	*64,9*	*65,1*
Rentenversicherung	*29,9*	*29,6*	*30,0*	*30,6*	*29,9*	*31,0*	*31,6*	*31,9*	*32,2*
Private Altersvorsorge	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Krankenversicherung	*14,5*	*14,4*	*18,8*	*20,0*	*20,8*	*20,5*	*19,6*	*19,4*	*19,6*
Pflegeversicherung	-	-	-	-	-	*0,9*	*2,4*	*2,4*	*2,4*
Unfallversicherung	*2,6*	*2,3*	*2,0*	*1,8*	*1,7*	*1,7*	*1,7*	*1,6*	*1,6*
Arbeitsförderung	*1,8*	*2,1*	*4,8*	*7,0*	*10,0*	*11,0*	*10,5*	*9,5*	*9,3*
Sondersysteme[3]	*0,3*	*0,6*	*0,8*	*0,9*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,8*
Leistungssysteme des öff. Dienstes[3]	*14,7*	*13,8*	*9,8*	*9,2*	*7,7*	*7,0*	*7,2*	*7,3*	*7,3*
darunter: Pensionen	*10,4*	*9,1*	*7,0*	*6,3*	*5,2*	*4,7*	*4,8*	*4,9*	*4,9*
Leistungssysteme der Arbeitgeber	*7,3*	*11,0*	*11,1*	*11,8*	*10,5*	*9,1*	*7,7*	*8,0*	*7,9*
Entgeltfortzahlung	*4,6*	*7,2*	*6,1*	*5,6*	*5,2*	*4,7*	*3,5*	*3,9*	*3,8*
Betriebliche Altersvorsorge	*1,8*	*1,7*	*1,8*	*2,8*	*2,4*	*2,3*	*2,2*	*2,1*	*2,1*
Entschädigungssysteme[3][4]	*12,4*	*6,7*	*3,7*	*2,4*	*2,0*	*1,6*	*1,3*	*1,0*	*0,9*
darunter: Soziale Entschädigung (KOV)	*6,0*	*4,2*	*2,8*	*1,8*	*1,5*	*1,2*	*0,9*	*0,8*	*0,7*
Förder- und Fürsorgesysteme[3]	*4,7*	*7,3*	*10,6*	*9,7*	*10,6*	*10,4*	*7,9*	*7,8*	*7,8*
Sozialhilfe	*1,8*	*1,9*	*2,8*	*4,1*	*4,1*	*4,6*	*4,0*	*3,8*	*3,8*
Jugendhilfe	*0,8*	*1,1*	*1,8*	*1,9*	*2,4*	*2,5*	*2,5*	*2,5*	*2,5*
Kindergeld	*1,4*	*1,7*	*3,6*	*2,1*	*2,3*	*1,8*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Erziehungsgeld	-	-	-	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,6*
Wohngeld	-	*0,4*	*0,4*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,6*
Direkte Leistungen insgesamt	*88,3*	*87,6*	*91,7*	*93,4*	*93,9*	*94,0*	*90,7*	*89,6*	*89,7*
Indirekte Leistungen insgesamt		*12,4*	*8,3*	*6,6*	*6,1*	*6,0*	*9,3*	*10,4*	*10,3*
Steuerliche Maßnahmen[5] (ohne FLA)	*11,7*	*12,4*	*8,3*	*6,6*	*6,1*	*6,0*	*5,3*	*5,8*	*5,7*
Familienleistungsausgleich (FLA)	-	-	-	-	-	-	*4,0*	*4,6*	*4,6*
Sozialbudget insgesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Nachrichtlich:									
Leistungen insgesamt in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH	*21,1*	*24,6*	*30,0*	*27,0*	*28,4*	*31,2*	*31,5*	*31,8*	*32,0*
Leistungen insgesamt je Einwohner (Euro)	588	1 427	3 736	5 446	5 343	6 887	7 399	7 855	8 061

1) Vorläufige Ergebnisse, teilweise geschätzt. - 2) Ergebnisse vor 2001: Eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 3) Keine Konsolidierung der Beiträge des Staates. - 4) Altershilfe für Landwirte, Versorgungswerke. - 5) Kriegsopferversorgung (KOV), Lastenausgleich, Wiedergutmachung, sonstige Entschädigungen.

Quelle: BMWA

Tabelle 74*

Sozialbudget: Leistungen nach Funktionen

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland				
	1960	1970	1980	1990	1991	1995	1998	2000	2001[1]
					Mio Euro[2]				
Ehe und Familie	**5 539**	**16 279**	**36 791**	**46 304**	**59 764**	**72 184**	**86 793**	**96 875**	**98 716**
Kinder/Jugendliche	3 493	8 106	20 443	29 063	39 248	49 145	58 171	65 117	66 232
Ehegatten	1 730	7 504	14 426	14 613	17 450	19 236	24 234	27 286	28 038
Mutterschaft	316	669	1 922	2 628	3 065	3 803	4 387	4 472	4 446
Gesundheit	**9 010**	**25 140**	**75 121**	**118 538**	**148 182**	**200 759**	**207 737**	**220 177**	**227 560**
Vorbeugung/Rehabilitation	570	1 564	4 044	6 699	7 865	12 431	10 565	11 874	12 315
Krankheit	6 119	18 305	57 041	87 023	108 037	138 571	140 350	148 630	153 991
Arbeitsunfall, Berufskrankheit	812	2 255	5 640	7 969	9 806	12 374	12 381	12 996	13 259
Invalidität (allgemein)	1 509	3 017	8 395	16 846	22 473	37 383	44 441	46 678	47 995
Beschäftigung	**872**	**2 797**	**11 901**	**24 811**	**41 184**	**56 503**	**59 970**	**61 846**	**61 422**
Berufliche Bildung	275	1 235	4 153	7 012	10 312	11 425	10 965	13 527	14 230
Mobilität	188	972	2 925	4 162	7 777	11 410	11 951	12 071	12 238
Arbeitslosigkeit	409	589	4 823	13 637	23 095	33 668	37 054	36 248	34 955
Alter und Hinterbliebene	**14 189**	**35 435**	**89 264**	**139 111**	**161 222**	**209 491**	**228 338**	**241 612**	**250 478**
Alter	12 464	32 353	83 064	132 919	154 590	201 216	219 964	233 305	241 937
Hinterbliebene	1 725	3 081	6 200	6 192	6 632	8 275	8 374	8 307	8 541
Übrige Funktionen	**2 973**	**6 876**	**16 958**	**15 733**	**17 008**	**23 422**	**24 070**	**25 127**	**25 539**
Folgen politischer Ereignisse	1 428	2 160	3 443	1 782	1 828	5 040	3 891	3 104	3 009
Wohnen	297	943	2 480	4 360	4 932	6 362	6 936	7 131	7 266
Sparen/Vermögensbildung	638	3 091	9 596	7 786	8 292	9 643	11 164	12 983	13 292
Allgemeine Lebenshilfe	611	682	1 439	1 805	1 957	2 377	2 080	1 909	1 971
Sozialbudget insgesamt	**32 584**	**86 526**	**230 035**	**344 496**	**427 360**	**562 359**	**606 907**	**645 637**	**663 715**
					Anteile in vH				
Ehe und Familie	***17,0***	***18,8***	***16,0***	***13,4***	***14,0***	***12,8***	***14,3***	***15,0***	***14,9***
Kinder/Jugendliche	*10,7*	*9,4*	*8,9*	*8,4*	*9,2*	*8,7*	*9,6*	*10,1*	*10,0*
Ehegatten	*5,3*	*8,7*	*6,3*	*4,2*	*4,1*	*3,4*	*4,0*	*4,2*	*4,2*
Mutterschaft	*1,0*	*0,8*	*0,8*	*0,8*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,7*
Gesundheit	***27,7***	***29,1***	***32,7***	***34,4***	***34,7***	***35,7***	***34,2***	***34,1***	***34,3***
Vorbeugung/Rehabilitation	*1,8*	*1,8*	*1,8*	*1,9*	*1,8*	*2,2*	*1,7*	*1,8*	*1,9*
Krankheit	*18,8*	*21,2*	*24,8*	*25,3*	*25,3*	*24,6*	*23,1*	*23,0*	*23,2*
Arbeitsunfall, Berufskrankheit	*2,5*	*2,6*	*2,5*	*2,3*	*2,3*	*2,2*	*2,0*	*2,0*	*2,0*
Invalidität (allgemein)	*4,6*	*3,5*	*3,6*	*4,9*	*5,3*	*6,6*	*7,3*	*7,2*	*7,2*
Beschäftigung	***2,7***	***3,2***	***5,2***	***7,2***	***9,6***	***10,0***	***9,9***	***9,6***	***9,3***
Berufliche Bildung	*0,8*	*1,4*	*1,8*	*2,0*	*2,4*	*2,0*	*1,8*	*2,1*	*2,1*
Mobilität	*0,6*	*1,1*	*1,3*	*1,2*	*1,8*	*2,0*	*2,0*	*1,9*	*1,8*
Arbeitslosigkeit	*1,3*	*0,7*	*2,1*	*4,0*	*5,4*	*6,0*	*6,1*	*5,6*	*5,3*
Alter und Hinterbliebene	***43,5***	***41,0***	***38,8***	***40,4***	***37,7***	***37,3***	***37,6***	***37,4***	***37,7***
Alter	*38,3*	*37,4*	*36,1*	*38,6*	*36,2*	*35,8*	*36,2*	*36,1*	*36,5*
Hinterbliebene	*5,3*	*3,6*	*2,7*	*1,8*	*1,6*	*1,5*	*1,4*	*1,3*	*1,3*
Übrige Funktionen	***9,1***	***7,9***	***7,4***	***4,6***	***4,0***	***4,2***	***4,0***	***3,9***	***3,8***
Folgen politischer Ereignisse	*4,4*	*2,5*	*1,5*	*0,5*	*0,4*	*0,9*	*0,6*	*0,5*	*0,5*
Wohnen	*0,9*	*1,1*	*1,1*	*1,3*	*1,2*	*1,1*	*1,1*	*1,1*	*1,1*
Sparen/Vermögensbildung	*2,0*	*3,6*	*4,2*	*2,3*	*1,9*	*1,7*	*1,8*	*2,0*	*2,0*
Allgemeine Lebenshilfe	*1,9*	*0,8*	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,4*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Sozialbudget insgesamt	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Nachrichtlich:									
Leistungen insgesamt in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH	*21,1*	*24,6*	*30,0*	*27,0*	*28,4*	*31,2*	*31,5*	*31,8*	*32,0*
Leistungen insgesamt je Einwohner (Euro)	588	1427	3736	5446	5343	6887	7399	7855	8061

1) Vorläufige Ergebnisse, teilweise geschätzt. - 2) Ergebnisse vor 2001: Eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.

Quelle: BMWA

Tabelle 75*

Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen[1)]

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland				
	1960	1970	1980	1990	1991	1995	1998	2000	2001[2)]
					Nach Arten				
					Mio Euro[3)]				
Sozialbeiträge	**19 210**	**52 560**	**146 726**	**242 382**	**293 373**	**365 598**	**385 555**	**401 797**	**407 882**
der Versicherten	6 768	18 701	52 873	95 320	117 802	152 374	167 570	173 969	176 325
der Arbeitnehmer	6 097	16 666	46 658	78 185	99 474	124 665	137 138	142 407	144 112
Selbständigen	187	537	2 538	4 248	4 693	6 601	7 125	7 400	7 600
Rentner	246	120	282	6 739	7 104	12 308	14 324	14 960	15 224
sonstigen Personen	238	1 378	3 394	6 148	6 530	8 799	8 982	9 202	9 388
Sozialversicherungsträger	-	-	-	-	-	-	-	-	-
der Arbeitgeber	12 442	33 859	93 853	147 063	175 572	213 225	217 985	227 828	231 557
tatsächliche Beiträge	8 064	19 222	56 169	92 265	116 273	145 314	156 010	162 838	165 750
unterstellte Beiträge[4)]	4 378	14 637	37 684	54 797	59 298	67 910	61 976	64 991	65 807
Zuweisungen	**15 355**	**37 507**	**90 131**	**116 766**	**148 923**	**198 535**	**227 874**	**249 878**	**257 244**
aus öffentlichen Mitteln[5)]	13 673	34 831	84 105	109 966	141 560	189 002	217 945	242 340	249 389
sonstige Zuweisungen	1 682	2 676	6 026	6 800	7 364	9 534	9 929	7 539	7 856
Sonstige Einnahmen	**799**	**1 739**	**3 284**	**6 247**	**7 894**	**8 418**	**9 160**	**10 500**	**11 205**
Sozialbudget insgesamt	**35 364**	**91 805**	**240 140**	**365 395**	**450 190**	**572 552**	**622 589**	**662 176**	**676 332**
					Anteile in vH				
Sozialbeiträge	***54,3***	***57,3***	***61,1***	***66,3***	***65,2***	***63,9***	***61,9***	***60,7***	***60,3***
der Versicherten	*19,1*	*20,4*	*22,0*	*26,1*	*26,2*	*26,6*	*26,9*	*26,3*	*26,1*
der Arbeitnehmer	*17,2*	*18,2*	*19,4*	*21,4*	*22,1*	*21,8*	*22,0*	*21,5*	*21,3*
Selbständigen	*0,5*	*0,6*	*1,1*	*1,2*	*1,0*	*1,2*	*1,1*	*1,1*	*1,1*
Rentner	*0,7*	*0,1*	*0,1*	*1,8*	*1,6*	*2,1*	*2,3*	*2,3*	*2,3*
sonstigen Personen	*0,7*	*1,5*	*1,4*	*1,7*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
Sozialversicherungsträger	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
der Arbeitgeber	*35,2*	*36,9*	*39,1*	*40,2*	*39,0*	*37,2*	*35,0*	*34,4*	*34,2*
tatsächliche Beiträge	*22,8*	*20,9*	*23,4*	*25,3*	*25,8*	*25,4*	*25,1*	*24,6*	*24,5*
unterstellte Beiträge[4)]	*12,4*	*15,9*	*15,7*	*15,0*	*13,2*	*11,9*	*10,0*	*9,8*	*9,7*
Zuweisungen	***43,4***	***40,9***	***37,5***	***32,0***	***33,1***	***34,7***	***36,6***	***37,7***	***38,0***
aus öffentlichen Mitteln[5)]	*38,7*	*37,9*	*35,0*	*30,1*	*31,4*	*33,0*	*35,0*	*36,6*	*36,9*
sonstige Zuweisungen	*4,8*	*2,9*	*2,5*	*1,9*	*1,6*	*1,7*	*1,6*	*1,1*	*1,2*
Sonstige Einnahmen	***2,3***	***1,9***	***1,4***	***1,7***	***1,8***	***1,5***	***1,5***	***1,6***	***1,7***
Sozialbudget insgesamt	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
					Nach Quellen				
					Mio Euro[3)]				
Unternehmen	12 140	30 012	79 834	123 527	147 321	174 933	178 012	184 109	187 782
Bund	9 053	22 307	56 165	69 764	91 700	119 328	133 537	148 419	151 995
Länder	4 888	12 795	28 150	37 610	45 341	57 237	69 842	77 150	79 871
Gemeinden	1 788	6 384	18 680	31 142	38 283	55 343	58 970	62 748	63 999
Sozialversicherung	85	241	757	1 201	1 475	2 116	2 137	2 369	2 310
Private Organisationen	352	813	2 737	5 156	6 131	8 741	9 475	10 021	10 213
Private Haushalte	7 058	19 226	53 755	96 923	119 784	154 544	170 385	176 907	179 348
Übrige Welt	-	27	62	73	156	309	230	451	815
Sozialbudget insgesamt	**35 364**	**91 805**	**240 140**	**365 395**	**450 190**	**572 552**	**622 589**	**662 176**	**676 332**
					Anteile in vH				
Unternehmen	*34,3*	*32,7*	*33,2*	*33,8*	*32,7*	*30,6*	*28,6*	*27,8*	*27,8*
Bund	*25,6*	*24,3*	*23,4*	*19,1*	*20,4*	*20,8*	*21,4*	*22,4*	*22,5*
Länder	*13,8*	*13,9*	*11,7*	*10,3*	*10,1*	*10,0*	*11,2*	*11,7*	*11,8*
Gemeinden	*5,1*	*7,0*	*7,8*	*8,5*	*8,5*	*9,7*	*9,5*	*9,5*	*9,5*
Sozialversicherung	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,3*	*0,4*	*0,3*
Private Organisationen	*1,0*	*0,9*	*1,1*	*1,4*	*1,4*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*
Private Haushalte	*20,0*	*20,9*	*22,4*	*26,5*	*26,6*	*27,0*	*27,4*	*26,7*	*26,5*
Übrige Welt	-	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
Sozialbudget insgesamt	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***

1) Konsolidiert. - 2) Vorläufige Ergebnisse, teilweise geschätzt. - 3) Ergebnisse vor 2001: Eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 4) Für Direktleistungen und für Pensionsrückstellungen. Gegenwert für Leistungen, die Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte vom Arbeitgeber direkt erhalten, wenn für gleichartige Leistungen ein beitragsorientiertes System besteht, so auch beispielsweise für die Finanzierung des beamtenrechtlichen Systems. - 5) Bundeszuschuss zur Rentenversicherung, Defizitausgleich des Bundes für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, Erstattung aus EG/EU-Fonds, Finanzierung der indirekten Leistungen.

Quelle: BMWA

Tabelle 76*

Beiträge und Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte)

Jahr	Beitragssatz[1]	Beitragsbemessungsgrenze (Monat)	Allgemeine Bemessungsgrundlage / aktueller Rentenwert (im Jahr)[2]	Rentenanpassungssätze[3)4)] zum 1. Januar	Rentenanpassungssätze[3)4)] zum 1. Juli	Standardrente[5] Monatliche Rente[6] (brutto)	Standardrente[5] Rentenniveau[7] brutto	Standardrente[5] Rentenniveau[7] netto	Durchschnittliches Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten
	vH	DM / Euro	DM / Euro	vH	vH	DM / Euro	vH	vH	DM / Euro
				Früheres Bundesgebiet					
1957	14,0	750	4 281	-	-	240,90	57,3	66,7	5 043
1960	14,0	850	5 072	5,94	-	270,70	53,2	63,2	6 101
1965	14,0	1 200	7 275	9,40	-	377,90	49,1	59,3	9 229
1970	17,0	1 800	10 318	6,35	-	550,20	49,5	63,9	13 343
1975	18,0	2 800	16 520	-	11,10	929,30	48,6	66,1	21 808
1980	18,0	4 200	21 911	4,00	-	1 232,50	50,2	70,3	29 485
1981	18,5	4 400	22 787	4,00	-	1 281,80	49,8	69,9	30 900
1982	18,0	4 700	24 099	5,76	-	1 355,60	50,5	71,5	32 198
1983	18,5	5 000	25 445	-	5,59	1 431,30	50,2	71,3	33 293
1984	18,5	5 200	26 310	-	3,40	1 480,00	50,9	72,0	34 292
1985	18,7/19,2	5 400	27 099	-	3,00	1 524,40	51,1	71,8	35 286
1986	19,2	5 600	27 885	-	2,90	1 568,60	50,7	70,2	36 627
1987	18,7	5 700	28 945	-	3,80	1 628,20	50,8	70,6	37 726
1988	18,7	6 000	29 814	-	3,00	1 677,10	51,0	70,3	38 896
1989	18,7	6 100	30 709	-	3,00	1 727,40	51,0	70,7	40 063
1990	18,7	6 300	31 661	-	3,10	1 781,00	50,2	67,6	41 946
1991	17,7	6 500	33 149	-	4,70	1 864,70	49,2	67,3	44 421
1992	17,7	6 800	42,63	-	2,87	1 918,35	48,5	67,0	46 820
1993	17,5	7 200	44,49	-	4,36	2 002,05	48,8	66,9	48 178
1994	19,2	7 600	46,00	-	3,39	2 070,00	49,7	69,3	49 142
1995	18,6	7 800	46,23	-	0,50	2 080,35	49,2	69,9	50 665
1996	19,2	8 000	46,67	-	0,95	2 100,15	48,5	70,1	51 678
1997	20,3	8 200	47,44	-	1,65	2 134,80	48,7	71,3	52 143
1998	20,3	8 400	47,65	-	0,44	2 144,25	48,5	70,8	52 925
1999	19,5	8 500	48,29	-	1,34	2 173,05	48,4	70,3	53 507
2000	19,3	8 600	48,58	-	0,60	2 186,10	48,2	69,5	54 256
2001	19,1	8 700	49,51	-	1,91	2 227,95	48,0	68,2	55 124
2002	19,1	4 500	25,86	-	2,16	1 163,70	48,3	68,9	28 623
2003	19,5	5 100	26,13	-	1,04	1 175,85	48,0	69,9	29 224
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost					
1991	17,7	3 400 a)	21,11	15,00	15,00	949,79	49,9	60,5	X
1992	17,7	4 800	26,57	11,65	12,73	1 195,65	46,1	59,7	X
1993	17,5	5 300	32,17	6,10	14,12	1 447,65	48,0	62,0	X
1994	19,2	5 900	34,49	3,64	3,45	1 552,05	51,0	67,2	X
1995	18,6	6 400	36,33	2,78	2,48	1 634,85	50,7	67,1	X
1996	19,2	6 800	38,38	4,38	1,21	1 727,10	52,4	69,9	X
1997	20,3	7 100	40,51	-	5,55	1 822,95	53,3	71,8	X
1998	20,3	7 000	40,87	-	0,89	1 839,15	54,3	72,3	X
1999	19,5	7 200	42,01	-	2,79	1 890,45	54,3	72,0	X
2000	19,3	7 100	42,26	-	0,60	1 901,70	54,2	71,2	X
2001	19,1	7 300	43,15	-	2,11	1 941,45	...	...	X
2002	19,1	3 750	22,70	-	2,89	1 021,50	...	...	X
2003	19,5	4 250	22,97	-	1,19	1 033,65	...	...	X

1) Für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen; ab 1. Januar außer für 1957 ab 1. März; für 1983 ab 1. September; für 1985 ab 1. Juni 19,2 vH; für 1987 und 1999 ab 1. April. - 2) Ab 1992, jeweils Stand 1. Juli. - 3) 1978 fand keine Rentenanpassung statt, von 1992 bis 1998 Ermittlung der Anpassungssätze auf der Grundlage der Nettoanpassungsformel des Rentenreformgesetzes 1992; im Jahr 2000 Anpassung in Höhe der Inflationsrate; ab 2001 nach modifizierter Bruttoanpassungsformel gemäß der Rentenreform von 2001. - 4) Einschließlich der Eigenbeteiligung der Rentner zur Krankenversicherung (KVdR) ab 1983 und zur Pflegeversicherung ab 1995. - 5) Altersrente eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten der ArV und AnV und nach 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren. - 6) Altersrente am 1. Juli des Jahres, vor 1983 am 1. Januar des Jahres. - 7) Im Kalenderjahr; Bruttorente/Nettorente gemessen am Brutto-/Nettoarbeitsentgelt; ab 1995 geschätzt. - a) 1. Halbjahr 3 000 DM; im 2. Halbjahr 3 400 DM.

Quelle: BMGS, BMWA, VdAK, VDR

Tabelle 77*

Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte)

- Männer und Frauen -

Jahr	Rentenbestand[1)2)]				Rentenneuzugänge[3)]					Rentenzugangsalter[4)]			Renten-bezugs-dauer[5)] (Versi-cherten-renten)
	ins-gesamt	davon: Versichertenrenten wegen		Renten wegen Todes[8)]	ins-gesamt	darunter: Versichertenrenten wegen			Renten wegen Todes[8)]	ins-gesamt	darunter: Rente wegen		
		Alters[6)]	vermin-derter Erwerbs-fähigkeit[7)]			vermin-derter Erwerbs-fähig-keit[7)]	Arbeits-losigkeit	Regel-alters-renten			vermin-derter Erwerbs-fähigkeit	Alters	
	Anzahl (1000)									Jahre			
	Früheres Bundesgebiet												
1960	7 213,8	2 662,4	1 404,8	3 146,6	595,1	245,3	6,5	113,6	205,8	59,2	56,0	64,7	9,9
1965	7 890,9	3 256,8	1 427,2	3 206,8	734,6	237,6	3,9	198,8	252,9	61,1	57,3	64,8	10,5
1970	9 142,0	4 130,2	1 496,1	3 515,7	863,9	276,2	9,6	231,8	275,2	61,5	58,3	64,3	11,1
1975	10 748,5	5 253,5	1 649,4	3 845,5	975,5	278,4	15,3	170,5	300,3	61,2	57,8	63,6	11,6
1980	11 746,3	5 825,3	1 860,2	4 060,8	891,1	301,6	26,9	92,1	277,7	59,3	56,3	62,2	12,1
1981	12 318,6	6 087,2	2 015,1	4 216,3	873,8	309,0	29,5	69,9	271,7	59,0	56,1	62,0	12,4
1982	12 546,5	6 153,7	2 134,0	4 258,8	875,1	308,2	36,2	58,1	269,4	59,0	56,3	61,9	11,9
1983	12 943,9	6 265,5	2 331,8	4 346,6	905,0	312,0	32,7	59,0	279,5	59,2	56,4	62,0	12,8
1984	13 110,1	6 348,7	2 412,8	4 348,6	945,0	322,2	37,8	108,2	268,3	59,5	56,0	62,7	13,0
1985	13 159,2	6 449,1	2 381,9	4 328,2	863,5	216,2	37,6	142,8	275,8	59,6	54,0	62,8	13,2
1986	13 320,4	6 714,8	2 268,8	4 336,8	894,7	184,8	36,1	202,3	263,1	60,3	53,5	63,1	13,5
1987	13 444,0	7 004,4	2 116,0	4 323,7	925,6	183,1	36,0	225,3	282,1	60,5	53,5	63,3	14,4
1988	13 634,2	7 320,2	1 987,8	4 326,2	963,2	187,4	46,1	232,5	279,8	60,6	53,5	63,3	14,7
1989	13 848,8	7 627,1	1 890,1	4 331,5	978,6	189,5	52,0	241,4	278,3	60,6	53,5	63,3	15,0
1990	14 090,1	7 937,7	1 819,3	4 333,1	985,9	186,4	52,3	253,7	271,9	60,7	53,5	63,2	15,4
1991	14 320,4	8 235,3	1 757,2	4 327,9	871,8	175,2	47,3	214,5	241,8	60,5	53,7	63,2	15,5
1992	14 598,2	8 532,1	1 729,6	4 336,4	947,2	188,4	49,5	239,5	271,4	60,7	53,6	63,4	15,7
1993	14 784,4	9 124,9	1 363,4	4 296,1	1 106,0	202,5	79,1	272,4	328,8	60,7	53,4	63,3	15,6
1994	15 141,3	9 415,5	1 340,9	4 385,0	1 149,4	212,5	104,0	282,9	317,1	60,6	53,2	63,2	a)
1995	15 514,9	9 759,6	1 337,6	4 417,6	1 161,5	218,6	118,2	274,2	309,9	60,3	52,8	63,0	15,6
1996	15 849,1	10 088,0	1 343,4	4 417,7	1 162,3	210,8	128,5	254,2	311,8	60,2	52,7	62,7	15,9
1997	16 208,6	10 400,9	1 366,5	4 441,2	1 121,7	196,6	130,5	234,9	290,3	60,2	52,3	62,6	15,9
1998	16 508,3	10 699,2	1 372,3	4 436,9	1 115,5	180,8	120,5	228,0	293,0	60,2	52,1	62,5	15,9
1999	16 821,6	11 004,3	1 373,3	4 444,1	1 145,3	168,6	121,7	255,8	281,2	60,5	52,1	62,5	16,0
2000	17 092,6	12 681,7		4 410,9	1 144,7	166,9	130,3	271,5	283,6	60,5	51,9	62,6	X
2001	17 496,6	13 067,9		4 428,8	1 096,1	156,7	120,2	267,9	275,9	60,6	51,4	62,7	16,2
2002	17 791,7	13 368,6		4 423,2	1 043,5	135,9	104,7	270,1	280,0	60,8	50,7	63,0	16,6
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost												
1993	3 545,5	2 262,5	375,6	907,5	344,7	56,5	20,2	60,3	106,3	59,1	49,4	62,2	X
1994	3 737,6	2 363,3	414,0	960,3	516,7	68,3	81,2	60,0	204,4	59,2	49,3	61,9	X
1995	4 004,2	2 488,8	439,9	1 075,4	502,5	64,2	157,1	43,6	108,4	59,6	49,6	61,3	16,0
1996	4 224,0	2 690,7	436,4	1 096,9	335,9	58,4	82,5	11,4	95,5	57,8	49,3	60,6	16,1
1997	4 344,0	2 773,5	471,2	1 099,2	322,3	57,6	77,4	10,4	84,1	57,9	49,5	60,7	16,0
1998	4 449,0	2 858,6	485,2	1 105,3	275,3	47,3	52,1	8,5	77,1	58,1	49,8	60,7	15,8
1999	4 511,1	2 914,7	488,6	1 107,9	278,1	41,4	52,6	8,9	73,3	58,5	49,9	60,6	16,4
2000	4 558,4	3 457,1		1 101,4	277,0	39,5	57,4	10,9	74,2	58,7	49,8	60,8	16,2
2001	4 647,4	3 544,7		1 102,7	245,6	37,2	41,5	10,2	71,1	58,6	49,6	61,0	16,7
2002	4 681,5	3 582,1		1 099,5	226,6	34,0	34,0	10,7	71,7	58,6	49,3	61,3	16,6

1) Bis 1984: Anzahl der laufenden Renten am jeweiligen Stichtag der Rentenanpassung; einschließlich von der AnV festgestellte Handwerkerrenten. Für das Jahr 1978 gibt es keine offiziellen Angaben, weil keine Rentenanpassung stattfand und deshalb auch keine Rentenauszählung erfolgte; die Ergebnisse für 1978 wurden deshalb hilfsweise als Mittelwert aus den Werten der Jahre 1977 und 1979 errechnet. Ab 1985 Stichtag 1. Januar des Jahres (beziehungsweise 31. Dezember des Vorjahres) aus VDR-Rentenbestandsstatistik. - 2) Bis 1980 Inland, ab 1981 Inland und Ausland. - 3) 1991 und 1992: Untererfassung gegenüber dem Vorjahr wegen Änderung des Datensatzaufbaus und da die Rentenberechnungsprogramme noch nicht im Einsatz waren. - 4) Die durchschnittlichen Zugangsalter sind für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen (zum Beispiel Einführung des flexiblen Altersruhegeldes 1973) und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst. - 5) Berechnet aus den Rentenwegfällen in dem angegebenen Jahr; zur Interpretation: siehe auch Fußnote 4. - 6) Regelaltersrenten, Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit, für Frauen, für Schwerbehinderte, Berufs- oder Erwerbsunfähige und für langjährig Versicherte sowie ab 1993 einschließlich in Regelaltersrenten umgewandelte Erwerbsminderungsrenten ab dem Alter von 65 Jahren. - 7) Berufsunfähigkeitsrenten, Erwerbsunfähigkeitsrenten und erweiterte Erwerbsunfähigkeitsrenten, ab 1993 nur Erwerbsminderungsrenten bis zum Alter von 64 Jahren. - 8) Witwen-/Witwerrenten, Waisenrenten und Erziehungsrenten; ohne wegen Einkommensanrechnung vollständig ruhende Renten. a) Kein Ausweis, da Fallgruppen nicht exakt erfasst.

Quelle: VDR

Tabelle 78*

Finanzielle Entwicklung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter und Angestellte)

Mrd Euro

Jahr	Einnahmen				Ausgaben						Saldo: (Einnahmen ./. Ausgaben)	Nachrichtlich: Schwankungsreserve[3]	
	insgesamt	darunter Beiträge	darunter Bundeszuschuss	darunter Finanzausgleich[1]	insgesamt	darunter Renten	darunter Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und zusätzliche Leistungen	darunter KVdR und PVdR[2]	darunter Finanzausgleich[1]	darunter Verwaltungs- und Verfahrenskosten		Mrd Euro	in Monatsausgaben
	Früheres Bundesgebiet												
1957	7,26	4,99	1,74	X	6,37	5,46	0,29	0,39	X	0,14	0,89	X	X
1960	9,86	6,89	2,10	X	9,14	7,29	0,44	0,65	X	0,20	0,72	X	X
1965	15,93	11,50	3,01	X	14,97	11,52	0,91	1,12	X	0,34	0,97	X	X
1970	26,25	21,67	3,66	X	24,39	19,63	1,05	2,38	X	0,54	1,86	X	X
1975	53,00	38,99	6,83	5,14	53,25	37,24	2,06	6,32	5,14	1,10	-0,25	22,0	7,4
1980	71,66	56,86	10,80	2,60	70,17	55,92	2,19	6,54	2,60	1,33	1,48	9,6	2,1
1981	76,32	61,62	9,59	3,33	74,41	58,83	2,41	6,89	3,33	1,36	1,90	11,1	2,4
1982	79,22	62,18	11,35	3,95	79,70	62,75	2,44	7,35	3,95	1,39	-0,48	10,5	2,1
1983	79,94	61,92	11,45	5,14	82,39	65,33	2,01	6,63	5,14	1,43	-2,45	7,7	1,5
1984	82,61	66,04	12,40	2,85	84,79	69,19	1,96	6,61	2,85	1,46	-2,18	5,0	0,9
1985	89,26	70,38	12,85	4,63	88,54	72,10	2,14	5,67	4,63	1,48	0,72	5,7	1,0
1986	93,99	74,59	13,25	4,82	90,51	74,77	2,26	5,09	4,82	1,57	3,48	9,1	1,6
1987	94,46	75,82	13,67	3,35	92,40	78,26	2,39	4,77	3,35	1,61	2,05	10,8	1,8
1988	99,54	78,64	14,12	4,21	97,75	81,98	2,59	4,72	4,21	1,66	1,79	11,9	1,9
1989	104,26	82,50	14,57	4,12	102,65	85,85	2,72	5,15	4,12	1,73	1,61	13,2	2,0
1990	111,33	89,43	15,18	2,71	106,43	89,92	2,79	5,61	2,71	1,85	4,90	17,9	2,6
1991	118,62	93,73	16,74	3,09	113,16	95,31	3,08	5,78	3,09	2,01	5,45	21,9	2,6
1992	122,15	98,84	19,79	0,51	118,69	100,68	3,41	6,03	2,35	2,17	3,46	25,1	2,6
1993	131,96	100,40	20,77	7,96	134,90	106,79	3,82	6,69	11,01	2,30	-2,94	19,8	1,9
1994	142,71	110,32	23,99	6,39	142,29	113,51	4,07	7,36	10,44	2,34	0,42	17,1	1,5
1995	148,82	115,21	23,91	7,89	150,31	118,37	4,22	8,15	12,44	2,47	-1,50	11,2	0,9
1996	155,09	120,68	25,18	6,82	154,08	122,04	4,37	8,61	11,87	2,49	1,01	7,3	0,6
1997	160,82	127,04	27,45	5,01	155,81	126,33	3,27	9,16	10,09	2,34	5,01	7,3	0,6
1998	164,22	127,86	28,96	2,32	157,48	130,67	3,08	9,54	7,08	2,39	6,74	9,2	0,7
1999	169,87	134,02	27,17	1,10	160,56	134,87	3,16	9,92	5,27	2,48	9,31	13,6	1,0
2000	174,61	137,75	26,20	1,97	168,16	139,49	3,52	10,26	7,36	2,60	6,45	14,2	1,0
2001	180,50	139,89	26,62	2,08	173,98	144,07	3,69	10,62	7,90	2,71	6,52	13,8	0,9
2002	183,17	141,04	27,38	1,85	179,90	149,19	3,82	11,21	7,95	2,78	3,27	10,0	0,7
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost												
1991	16,02	13,09	2,88	X	15,75	13,63	0,11	1,75	X	0,25	0,26		
1992	22,69	16,64	3,96	1,85	23,19	20,42	0,20	1,28	X	0,46	-0,50		
1993	26,35	18,43	4,60	3,05	27,34	23,94	0,30	1,45	X	0,61	-0,98		
1994	31,08	20,91	5,88	4,06	32,52	28,14	0,49	1,73	X	0,69	-1,44		
1995	34,48	22,99	6,53	4,55	38,06	32,64	0,68	2,10	X	0,77	-3,58		
1996	36,33	23,82	7,15	5,05	40,95	34,96	0,84	2,27	X	0,73	-4,62		
1997	38,23	25,02	7,78	5,08	42,26	36,06	0,70	2,46	X	0,69	-4,04		
1998	38,86	24,42	8,21	4,76	43,86	37,33	0,81	2,63	X	0,71	-5,01		
1999	38,95	25,14	7,38	4,16	43,37	36,90	0,74	2,62	X	0,70	-4,43		
2000	39,10	24,41	7,14	5,40	44,97	38,26	0,81	2,70	X	0,74	-5,87		
2001	39,64	23,69	7,21	5,83	46,12	39,27	0,85	2,75	X	0,75	-6,48		
2002	40,29	23,39	7,41	6,10	47,68	40,56	0,91	2,85	X	0,74	-7,38		

1) Rentenversicherung der Angestellten-West an die Rentenversicherung der Arbeiter-Ost. - 2) KVdR: Krankenversicherung der Rentner, PVdR: Pflegeversicherung der Rentner. - 3) Stand zum Jahresende: Bis 1968 Bar- und Anlagevermögen, ab 1969 Betriebsmittel und Rücklage ohne Verwaltungsvermögen (gemäß § 216 SGB VI). Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

Quelle: VDR

Tabelle 79*

Gesundheitsausgaben in Deutschland[1)]

Mio Euro

	Deutschland (neue GAR)[2)]									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gesundheitsausgaben, insgesamt	163 164	168 118	180 211	193 991	203 030	203 894	208 445	214 270	218 784	225 931
nach Ausgabenträgern, absolut										
öffentliche Haushalte	21 213	22 700	23 252	23 564	21 838	17 713	16 974	17 121	17 380	17 535
gesetzliche Krankenversicherung	98 971	99 210	107 665	112 893	116 598	115 632	118 191	121 636	124 393	128 865
soziale Pflegeversicherung	-	-	-	4 918	10 012	13 955	14 656	15 216	15 638	15 895
gesetzliche Rentenversicherung	3 727	4 114	4 388	4 719	4 864	3 535	3 481	3 582	3 941	4 091
gesetzliche Unfallversicherung	2 923	3 230	3 404	3 523	3 544	3 614	3 657	3 756	3 795	3 868
Arbeitgeber	6 969	7 372	7 678	8 377	8 493	8 790	8 823	9 094	9 201	9 215
private Krankenversicherung[3)]	11 946	12 875	13 758	14 518	14 792	15 829	16 313	17 206	17 868	18 677
priv. Haushalte/priv. Org. o.E.	17 414	18 616	20 067	21 478	22 889	24 827	26 350	26 658	26 567	27 785
nach Leistungsarten										
Prävention/Gesundheitsschutz	6 914	7 589	8 054	8 756	9 071	8 666	8 754	9 465	9 841	10 084
ärztliche Leistungen	46 329	47 931	50 853	53 275	54 453	55 431	55 193	57 168	58 072	59 580
pflegerische/therapeutische Leistungen	30 371	32 735	35 676	40 841	45 587	47 016	48 679	49 506	50 509	51 621
Ausgleich krankheitsbedingter Folgen	2 202	2 420	2 611	2 877	3 126	3 294	3 474	3 751	3 887	4 062
Unterkunft/Verpflegung	12 875	13 817	14 687	15 298	14 718	13 260	13 564	13 889	14 222	14 454
Waren	44 361	42 507	46 230	49 117	52 069	52 703	54 996	55 733	57 291	60 363
Transporte	2 067	2 377	2 692	2 944	3 037	2 998	3 136	3 326	3 454	3 613
Verwaltungsleistungen	8 058	8 516	9 068	10 131	10 112	10 394	10 893	11 406	11 577	11 951
Forschung/Ausbildung/ Investitionen	9 988	10 226	10 339	10 753	10 856	10 130	9 757	10 026	9 931	10 203
nach Einrichtungen										
Gesundheitsschutz	2 764	2 931	2 953	3 097	3 165	3 292	3 323	3 706	3 831	3 955
ambulante Einrichtungen	75 811	74 898	80 605	86 203	91 892	93 525	95 407	98 110	100 411	105 086
stationäre/teilstationäre Einrichtungen	62 796	67 377	72 634	76 592	78 612	79 142	81 644	83 448	85 315	86 725
Krankentransporte/Rettungsdienste	1 324	1 527	1 721	1 821	1 845	1 840	1 937	2 046	2 109	2 184
Verwaltung	8 696	9 189	9 748	10 976	11 012	11 224	11 713	12 244	12 424	12 885
sonstige Einrichtungen und private Haushalte	4 788	5 123	5 393	7 770	8 882	8 052	8 051	8 152	8 289	8 416
Ausland	379	374	347	383	422	374	374	381	401	406
Investitionen	6 605	6 700	6 810	7 150	7 199	6 445	5 994	6 183	6 004	6 275
Ausgewählte Kennziffern:										
Gesundheitsausgaben										
in Relation zum Bruttoinlands-produkt (vH)	*10,1*	*10,2*	*10,4*	*10,8*	*11,1*	*10,9*	*10,8*	*10,8*	*10,8*	*10,9*
je Einwohner (Euro)	2 020	2 070	2 210	2 380	2 480	2 480	2 540	2 610	2 660	2 740
nachrichtlich:										
Einkommensleistungen[4)]	59 771	61 369	62 694	67 988	66 364	62 214	62 293	64 215	64 785	67 498

1) Alle finanziellen Aufwendungen der Bevölkerung in Deutschland für den Erhalt und die Wiederherstellung der Gesundheit; zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Presseexemplar Gesundheitswesen „Neue Gesundheitsausgabenrechnung“, Februar 2001. - 2) Ergebnisse sind aus methodischen Gründen (Umstellung der Gesundheitsausgabenrechnungen (GAR)) nicht unmittelbar vergleichbar. - 3) Ab 1995 einschließlich private Pflege-Pflichtversicherung. - 4) Einkommensleistungen sind zum Beispiel Zahlungen von Kranken-, Verletzten- und Übergangsgeldern, vorzeitige Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Mutterschutz.

Tabelle 80*

Gesundheitspersonal nach Berufen, Einrichtungen und Alter in den Jahren 1998 und 2001 [1)]

Tausend Personen

	Insgesamt		Männer				Frauen			
	1998	2001	Zusammen		darunter in Teilzeit		Zusammen		darunter in Teilzeit	
			1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Nach Berufen										
Gesundheitsdienstberufe, davon	2 110	2 179	459	475	32	38	1 651	1 704	502	570
Ärzte, Apotheker, Zahnärzte	402	415	244	247	8	10	158	168	30	38
Ärzte	287	298	183	186	7	8	104	112	18	24
Apotheker	52	53	20	20	0	1	32	33	10	11
Zahnärzte	62	64	40	41	1	0	22	23	3	4
Übrige Gesundheitsdienstberufe, davon	1 709	1 764	216	228	25	28	1 493	1 536	471	532
Arzt-/Zahnarzthelfer	490	493	6	5	1	0	484	488	138	154
Diätassistenten	11	12	1	1	0	0	10	11	3	4
Heilpraktiker	16	18	6	6	1	3	10	12	6	6
Helfer in der Krankenpflege	203	223	49	56	8	6	154	167	60	71
Krankenschwestern, Hebammen	697	697	104	106	9	12	593	591	189	211
Physiotherap., Masseure, med. Bademeister	112	126	34	34	3	3	78	92	23	26
Medizinisch-technische Assistenten	94	93	8	8	1	1	86	85	26	30
Pharmazeutisch-technische Assistenten	44	48	1	1	0	0	43	47	14	15
Therapeutische Berufe	43	54	8	11	2	2	35	43	13	16
Soziale Berufe, davon	227	282	31	40	4	6	196	242	65	88
Altenpfleger	211	263	26	35	4	5	185	228	61	84
Heilerziehungspfleger, Heilpädagogen	16	19	5	5	0	0	11	14	4	5
Gesundheitshandwerker, davon	141	136	75	71	2	2	66	65	13	12
Augenoptiker	39	41	18	16	1	0	21	25	3	4
Orthopädiemechaniker	11	11	8	8	0	1	3	3	1	0
Zahntechniker	75	67	36	32	1	1	39	35	8	7
Sonstige Gesundheitshandwerker	16	16	13	12	1	1	3	4	0	0
Sonstige Gesundheitsfachberufe, davon	85	84	23	23	2	2	62	61	20	19
Gesundheitsingenieure	15	14	3	3	0	1	12	11	3	3
Gesundheitssichernde Berufe[2)]	21	24	17	19	1	1	4	5	0	1
Pharmakanten	5	5	2	2	0	0	3	3	0	0
Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte	45	41	2	0	0	0	43	41	16	15
Andere Berufe im Gesundheitswesen	1 541	1 440	611	567	36	38	930	873	292	289
Insgesamt	4 104	4 122	1 199	1 176	75	85	2 905	2 946	892	979
In Einrichtungen										
Gesundheitsschutz, davon	48	50	24	25	2	1	24	25	7	8
Öffentlicher Gesundheitsdienst	24	23	9	9	1	0	15	14	4	5
Sonstige Einrichtungen	25	27	16	16	2	1	9	11	2	3
Ambulante Einrichtungen, davon	1 753	1 689	464	427	26	29	1 289	1 262	380	398
Arztpraxen	692	646	144	137	8	7	548	509	150	153
Zahnarztpraxen	337	315	65	62	2	3	272	253	73	73
Praxen sonstiger medizinischer Berufe	177	185	65	61	6	7	112	124	38	42
Apotheken	167	162	24	20	1	1	143	142	45	45
Gesundheitshandwerk/-einzelhandel	173	155	133	112	7	6	40	43	8	9
Einrichtungen der ambulanten Pflege	176	190	26	27	4	3	150	163	58	68
Sonstige Einrichtungen	31	36	6	8	0	0	25	28	7	9
Stationäre und teilstationäre Einrichtungen, davon	1 679	1 745	380	389	28	33	1 299	1 356	425	484
Krankenhäuser	1 125	1 109	279	275	20	23	846	834	286	311
Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen	108	120	27	29	2	4	81	91	27	33
Stationäre und teilstationäre Pflege	411	475	65	73	6	6	346	402	104	131
Berufliche und soziale Rehabilitation	36	40	10	10	1	1	26	30	8	9
Krankentransporte/Rettungsdienste	39	46	27	31	2	2	12	15	4	6
Verwaltung	214	214	116	117	6	7	98	97	28	30
Sonstige Einrichtungen	93	96	39	39	3	3	54	57	15	18
Vorleistungsindustrien, davon	277	283	149	150	7	8	128	133	33	36
Pharmazeutische Industrie	114	112	61	60	3	3	53	52	15	15
Medizintechnische/augenoptische Industrie	95	98	55	56	2	2	40	42	9	10
Medizinische Laboratorien und Großhandel	68	72	33	32	2	1	35	40	9	12
Insgesamt	4 104	4 122	1 199	1 176	75	85	2 905	2 946	892	979
Nach Alter										
bis unter 35 Jahre	1 580	1 434	390	347	23	25	1 190	1 087	236	221
von 35 bis 49 Jahre	1 726	1 835	507	513	36	38	1 219	1 322	484	560
über 49 Jahre	799	853	303	317	16	22	496	536	172	198

1) Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes (www.gbe-bund.de). - 2) Einschließlich Gesundheitstechnikern.

Tabelle 81*

Krankenversicherungsschutz der Bevölkerung

- Ergebnisse des Mikrozensus -

	Früheres Bundesgebiet					Deutschland		
	1980	1985	1990	1995	1999	1994	1995	1999
	Tausend Personen							
Gesetzliche Krankenversicherung	55 565	54 447	54 360	57 211	58 105	72 009	72 156	72 567
davon:								
Ortskrankenkasse, insgesamt[1]	26 352	25 115	23 702	24 792	23 899	32 256	32 763	30 634
davon:								
Pflichtversicherte	10 347	10 220	10 078	10 098	9 417	13 891	13 734	12 167
Freiwillig Versicherte	945	976	950	1 090	1 024	1 135	1 229	1 125
Rentner	5 594	5 591	5 372	5 682	5 669	8 042	8 217	8 094
Familienmitglieder	9 466	8 328	7 302	7 921	7 789	9 188	9 583	9 248
Betriebskrankenkasse, insgesamt[2]	7 837	7 249	7 144	6 433	7 916	8 342	7 413	9 117
davon:								
Pflichtversicherte	2 732	2 578	2 580	2 094	2 853	3 089	2 600	3 477
Freiwillig Versicherte	454	430	369	367	561	434	387	604
Rentner	1 286	1 445	1 521	1 551	1 731	1 911	1 758	1 958
Familienmitglieder	3 365	2 796	2 674	2 420	2 771	2 908	2 667	3 078
Innungskrankenkasse, insgesamt	2 761	2 915	2 850	3 323	3 751	3 993	4 281	4 877
davon:								
Pflichtversicherte	1 130	1 308	1 336	1 481	1 705	2 040	2 132	2 477
Freiwillig Versicherte	182	180	183	218	229	244	268	274
Rentner	269	372	370	453	485	434	497	555
Familienmitglieder	1 179	1 055	961	1 171	1 332	1 275	1 384	1 571
Ersatzkasse, insgesamt	15 104	16 077	17 969	20 123	20 220	24 435	24 768	25 215
davon:								
Pflichtversicherte	5 564	6 236	7 375	8 185	8 328	10 777	10 721	11 057
Freiwillig Versicherte	2 237	2 120	2 364	2 576	2 203	2 810	2 858	2 472
Rentner	1 561	2 070	2 547	2 972	3 264	3 210	3 307	3 829
Familienmitglieder	5 741	5 651	5 683	6 390	6 425	7 637	7 882	7 857
Landwirtschaftliche Krankenkasse insgesamt	1 943	1 632	1 318	1 269	1 187	1 310	1 298	1 228
Bundesknappschaft, insgesamt	1 568	1 459	1 377	1 271	1 132	1 673	1 633	1 496
Private Krankenversicherung	4 611	5 135	6 935	7 049	6 756	7 384	7 382	7 309
Sonstiger Versicherungsschutz[3]	1 203	1 190	1 669	1 711	1 748	1 870	1 929	1 970
Nicht krankenversichert	137	215	97	93	129	107	105	150
Ohne Angabe zur Krankenversicherung	-	-	-	-	22	-	-	28
Zusammen	61 516	60 987	63 062	66 064	66 760	81 368	81 570	82 024
	Anteile in vH							
Gesetzliche Krankenversicherung	*90,3*	*89,3*	*86,2*	*86,6*	*87,0*	*88,5*	*88,5*	*88,5*
davon:								
Ortskrankenkasse, insgesamt[1]	*42,8*	*41,2*	*37,6*	*37,5*	*35,8*	*39,6*	*40,2*	*37,3*
Betriebskrankenkasse, insgesamt[2]	*12,7*	*11,9*	*11,3*	*9,7*	*11,9*	*10,3*	*9,1*	*11,1*
Innungskrankenkasse, insgesamt	*4,5*	*4,8*	*4,5*	*5,0*	*5,6*	*4,9*	*5,2*	*5,9*
Ersatzkasse, insgesamt	*24,6*	*26,4*	*28,5*	*30,5*	*30,3*	*30,0*	*30,4*	*30,7*
Landwirtschaftliche Krankenkasse, insgesamt	*3,2*	*2,7*	*2,1*	*1,9*	*1,8*	*1,6*	*1,6*	*1,5*
Bundesknappschaft, insgesamt	*2,5*	*2,4*	*2,2*	*1,9*	*1,7*	*2,1*	*2,0*	*1,8*
Private Krankenversicherung	*7,5*	*8,4*	*11,0*	*10,7*	*10,1*	*9,1*	*9,0*	*8,9*
Sonstiger Versicherungsschutz[3]	*2,0*	*2,0*	*2,6*	*2,6*	*2,6*	*2,3*	*2,4*	*2,4*
Nicht krankenversichert	*0,2*	*0,4*	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,2*
Zusammen	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

1) Einschließlich der ausländischen Krankenkassen. - 2) Einschließlich der Betriebskrankenkassen der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und des Bundesministeriums für Verkehr sowie der See-Krankenkasse. - 3) Anspruchsberechtigt als Sozialhilfeempfänger, Kriegsschadenrentner oder Empfänger von Unterhaltshilfe aus dem Lastenausgleich, freie Heilfürsorge der Polizei und der Bundeswehr.

Tabelle 82*

Beiträge und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Jahr	Allgemeiner Beitragssatz[1]	Eigenbeitragssatz für Rentner zur KVdR[2]	Beitragsbemessungsgrenze[3], monatlich	Versicherte insgesamt	Mitglieder insgesamt	Mitglieder davon Pflichtmitglieder	Mitglieder davon Freiwillige Mitglieder	Mitglieder davon Rentner	Mitversicherte Familienangehörige insgesamt	davon von Pflichtmitgliedern	davon von Freiwilligen Mitgliedern	davon von Rentnern	nachrichtlich: Wohnbevölkerung[4]
	vH		DM/Euro	Tausend Personen (Stand: 1.7. und 1.10.)[5]									
						Früheres Bundesgebiet[6]							
1970	*8,2*	*X*	1 200	X	30 646	17 839	4 798	8 009					60 651
1975	*10,5*	*X*	2 100	X	33 493	19 137	4 724	9 632					61 829
1976	*11,3*	*X*	2 325	X	33 582	19 300	4 432	9 850					61 531
1977	*11,4*	*X*	2 550	X	33 835	19 447	4 350	10 038					61 400
1978	*11,4*	*X*	2 775	X	34 379	19 752	4 453	10 174					61 327
1979	*11,2*	*X*	3 000	X	34 838	20 205	4 398	10 235					61 359
1980	*11,4*	*X*	3 150	X	35 395	20 638	4 454	10 303					61 566
1981	*11,8*	*X*	3 300	X	35 705	20 798	4 577	10 329					61 682
1982	*12,0*	*X*	3 525	X	35 820	20 812	4 605	10 403					61 638
1983	*11,8*	*1,00*	3 750	X	35 806	20 777	4 569	10 460					61 423
1984	*11,4*	*3,00*	3 900	X	35 993	20 886	4 539	10 568					61 175
1985	*11,8*	*4,50*	4 050	X	36 209	21 106	4 480	10 623					61 024
1986	*12,2*	*5,20*	4 200	55 139	36 706	21 667	4 381	10 658	18 433	12 080	4 583	1 770	61 066
1987	*12,6*	*5,90*	4 275	55 098	36 954	21 818	4 413	10 724	18 144	11 859	4 551	1 734	61 077
1988	*12,9*	*5,90*	4 500	55 137	37 229	22 074	4 341	10 813	17 908	11 781	4 418	1 709	61 450
1989	*12,9*	*6,45*	4 575	54 732	37 386	22 039	4 422	10 925	17 346	11 186	4 540	1 620	62 062
1990	*12,5*	*6,40*	4 725	55 832	38 272	22 807	4 427	11 038	17 560	11 419	4 555	1 586	63 254
1991	*12,2*	*6,10*	4 875	56 843	39 011	23 229	4 631	11 150	17 832	11 575	4 687	1 570	64 074
1992	*12,7*	*6,25*	5 100	57 166	39 473	23 364	4 827	11 281	17 693	11 380	4 767	1 546	64 865
1993	*13,4*	*6,70*	5 400	57 474	39 633	23 333	4 904	11 395	17 841	11 569	4 744	1 528	65 534
1994	*13,2*	*6,70*	5 700	57 386	39 705	23 376	4 873	11 456	17 681	11 668	4 540	1 473	65 858
1995	*13,2*	*7,10*	5 850	58 749	40 703	23 903	5 065	11 735	18 046	11 983	4 596	1 467	66 156
1996	*13,5*	*7,55*	6 000	59 114	40 832	23 679	5 375	11 778	18 282	12 062	4 777	1 443	66 444
1997	*13,5*	*7,50*	6 150	58 730	40 872	23 576	5 488	11 808	17 858	11 794	4 685	1 379	66 647
1998	*13,5*	*7,65*	6 300	58 908	40 878	23 500	5 551	11 827	18 031	11 928	4 750	1 353	66 697
1999	*13,5*	*7,60*	6 375	59 209	41 249	23 749	5 660	11 839	17 960	11 930	4 723	1 306	66 834
2000	*13,5*	*7,60*	6 450	59 248	41 391	23 661	5 876	11 853	17 858	11 794	4 685	1 379	67 019
2001	*13,5*	*7,60*	6 525	59 145	41 422	23 487	6 097	11 839	17 723	11 697	4 819	1 207	65 166
2002	*14,0*	*7,85*	3 375	58 888	41 501	23 352	5 118	13 030	17 387	11 499	4 436	1 452	...
						Neue Bundesländer[6]							
1991	*12,8*	*X*	2 550[a]	14 440	11 681	8 105	547	3 028	2 759	2 525	208	26	15 910
1992	*12,6*	*6,35*	3 600	14 810	11 552	7 987	503	3 063	3 258	2 986	234	38	15 730
1993	*12,6*	*6,25*	3 975	14 691	11 245	7 473	661	3 110	3 446	3 046	355	45	15 645
1994	*13,0*	*6,50*	4 425	14 328	11 050	7 101	708	3 241	3 278	2 856	369	53	15 564
1995	*12,8*	*6,90*	4 800	13 137	10 184	6 316	643	3 225	2 953	2 573	321	59	15 505
1996	*13,5*	*7,50*	5 100	13 018	10 164	6 199	662	3 302	2 854	2 468	322	64	15 452
1997	*13,9*	*7,70*	5 325	12 865	10 110	6 101	643	3 366	2 756	2 374	314	69	15 405
1998	*13,9*	*7,85*	5 250	12 750	10 004	5 953	654	3 396	2 747	2 345	328	74	15 332
1999	*13,9*	*7,80*	5 400	12 573	9 954	5 873	654	3 426	2 619	2 232	314	74	15 253
2000	*13,8*	*7,75*	5 325	12 567	9 811	5 666	687	3 457	2 756	2 374	314	69	15 169
2001	*13,7*	*7,60*	6 525	12 113	9 699	5 671	565	3 463	2 414	2 094	247	73	13 788
2002	*14,0*	*7,85*	3 375	12 073	9 631	5 603	477	3 552	2 442	2 110	255	77	...

1) Durchschnittlicher Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen. - 2) Krankenversicherung der Rentner jeweils ab 1. Juli; ab 1995 einschließlich Eigenbeitrag zur Gesetzlichen Pflegeversicherung. - 3) Gleichzeitig Pflichtversicherungsgrenze. - 4) Jahresdurchschnitte. Früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin-West, Neue Bundesländer einschließlich Berlin-Ost. Ab 2001 ohne Berlin. - 5) Versicherte: Bis 1985 Jahresdurchschnitte. - 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet. - a) 1. Halbjahr: 2 250 DM; 2. Halbjahr: 2 550 DM.

Quelle: BMGS, BMWA, VDAK, VDR

Tabelle 83*

Struktur der Einnahmen und Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro[1)]

Jahr	Einnahmen		Ausgaben[2)]									Einnahmen./. Ausgaben[6)]
		darunter		Leistungsausgaben[3)]								
					darunter: ausgewählte Leistungsausgaben							
	insgesamt	Beiträge	insgesamt	zusammen[4)]	Ärztliche Behandlung	Zahnärztliche Behandlung, Zahnersatz	Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmittel aus Apotheken	Krankenhausbehandlung	Krankengeld	Netto-Verwaltungskosten[5)]	Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen	
						Früheres Bundesgebiet[7)]						
1970	13,35	12,77	12,87	12,19	2,79	1,30	2,16	3,07	1,26	0,63	0,05	0,48
1975	31,06	29,74	31,18	29,74	5,76	4,25	4,55	8,97	2,38	1,39	0,05	-0,13
1976	35,89	34,52	34,03	32,51	6,10	4,91	4,93	9,85	2,42	1,47	0,06	1,86
1977	37,58	35,91	35,70	34,06	6,39	5,12	5,04	10,46	2,51	1,54	0,10	1,88
1978	39,08	37,42	38,24	36,54	6,75	5,48	5,45	11,18	2,71	1,63	0,07	0,84
1979	41,33	39,42	41,45	39,59	7,22	5,98	5,81	11,89	3,04	1,77	0,08	-0,12
1980	45,22	42,71	45,93	43,95	7,85	6,58	6,43	13,02	3,40	1,92	0,06	-0,71
1981	49,33	46,52	49,28	47,14	8,43	7,18	6,97	13,97	3,29	2,08	0,07	0,05
1982	52,00	49,35	49,71	47,38	8,65	6,68	7,04	15,13	3,01	2,28	0,05	2,29
1983	52,91	50,38	51,48	49,03	9,08	6,62	7,39	15,83	2,96	2,40	0,05	1,43
1984	54,10	51,50	55,57	52,95	9,68	7,11	7,95	16,56	3,22	2,55	0,07	-1,47
1985	57,18	54,66	58,34	55,58	10,05	7,32	8,49	17,39	3,26	2,69	0,07	-1,16
1986	60,59	58,28	61,29	58,32	10,38	7,19	9,01	18,68	3,52	2,90	0,07	-0,70
1987	63,95	61,80	63,91	60,81	10,72	6,98	9,66	19,53	3,78	3,05	0,05	0,04
1988	67,82	65,54	68,71	65,48	11,07	8,87	10,45	20,19	3,98	3,17	0,06	-0,89
1989	71,42	68,97	66,43	63,01	11,58	6,42	10,34	20,87	4,00	3,36	0,06	4,99
1990	75,54	72,53	72,43	68,63	12,46	6,65	11,17	22,80	4,51	3,72	0,07	3,12
1991	78,85	75,53	81,71	77,53	13,67	7,54	12,52	25,12	5,23	4,05	0,13	-2,86
1992	85,78	82,49	90,44	85,82	14,79	8,69	13,85	27,58	5,63	4,44	0,18	-4,65
1993	94,29	91,01	89,66	84,92	15,28	7,83	11,15	29,12	5,57	4,49	0,25	4,63
1994	97,74	94,34	96,27	91,25	15,89	8,47	11,70	32,25	6,70	4,74	0,28	1,47
1995	100,53	96,60	103,07	97,29	16,71	8,91	12,81	34,02	7,79	4,95	0,83	-2,54
1996	103,40	99,82	106,13	100,41	17,21	9,70	13,69	34,24	7,64	5,29	0,43	-2,73
1997	104,83	101,61	103,97	98,23	17,51	9,80	13,19	34,98	6,03	5,26	0,47	0,87
1998	106,68	103,58	106,08	100,10	17,79	9,00	13,95	36,02	5,80	5,58	0,40	0,60
1999	109,84	106,67	109,03	102,68	18,21	9,10	15,09	36,03	5,97	5,90	0,45	0,19[a)]
2000	112,62	109,37	111,58	105,05	18,49	9,31	15,62	36,81	5,96	6,02	0,52	1,04
2001	114,63	111,07	115,67	108,89	18,89	9,64	17,26	37,11	6,57	6,35	0,44	-1,05
2002	118,60	115,01	119,43	111,79	18,37	9,59	18,98	38,01	6,45	6,68	0,96	-0,84
						Neue Bundesländer[7)]						
1991	13,30	13,01	11,88	11,21	1,70	1,42	2,04	4,07	0,52	0,66	0,00	1,42
1992	17,06	16,63	17,19	16,21	2,27	2,59	2,79	5,27	0,83	0,96	0,02	-0,13
1993	19,31	18,80	18,62	17,40	2,65	1,89	2,90	5,91	1,08	1,20	0,02	0,69
1994	21,05	20,50	21,13	19,82	2,99	2,06	3,21	6,86	1,44	1,25	0,05	-0,07
1995	19,81	19,25	20,94	19,70	2,96	1,94	3,25	6,73	1,62	1,19	0,05	-1,12
1996	20,97	20,17	21,79	20,47	2,90	2,07	3,41	7,11	1,66	1,25	0,07	-0,82
1997	21,32	20,78	21,33	20,05	2,99	2,11	3,19	7,35	1,36	1,19	0,08	-0,01
1998	21,07	20,70	21,39	20,02	2,99	1,84	3,24	7,56	1,25	1,24	0,13	-0,32
1999	21,37	20,83	21,89	20,52	2,98	1,86	3,44	7,72	1,18	1,28	0,09	0,09[a)]
2000	21,19	20,68	22,24	20,89	3,02	1,92	3,66	7,73	1,10	1,28	0,07	-1,05
2001	21,16	20,82	23,14	21,75	3,01	1,95	4,10	7,87	1,14	1,29	0,10	-1,97
2002	21,66	21,19	24,20	22,54	3,01	1,90	4,47	8,14	1,12	1,34	0,33	-2,53

1) Eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM. - 2) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen ohne Risikostrukturausgleich (RSA). - 3) Für alle Versicherten: Mitglieder (einschließlich Rentner) und deren Familienangehörigen. - 4) Differenzen ergeben sich durch sonstige Leistungsausgaben wie zum Beispiel Sterbegeld, Mutterschaftsgeld, Häusliche Krankenpflege. - 5) Verwaltungs- und Verfahrenskosten. - 6) Abzüglich des Saldos aus dem Risiko-. strukturausgleich. - 7) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugeordnet. - a) Unter Berücksichtigung des RSA-West-Ost-Transfers in Höhe von 0,61 Mrd Euro.

Quelle: BMGS

Tabelle 84*

Leistungsausgaben für die Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung[1]

Jahr	Pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder			Rentner			Nachrichtlich: Gesamtausgaben[4]		
	insgesamt	je AKV-Versicherten[2]		insgesamt	je KVdR-Versicherten[3]		insgesamt	je Versicherten[5]	
	Mrd Euro	Euro	1991=100	Mrd Euro	Euro	1991=100	Mrd Euro	Euro	1991=100
	Früheres Bundesgebiet[6]								
1970	8,83	390	23,8	3,36	420	14,5	12,87	420	19,9
1971	10,87	468	28,5	4,25	515	17,8	15,92	506	24,0
1972	12,54	531	32,3	5,12	599	20,7	18,61	578	27,4
1973	14,61	605	36,8	6,36	702	24,2	22,17	668	31,6
1974	17,20	712	43,3	7,95	851	29,4	26,49	791	37,5
1975	20,29	850	51,8	9,45	981	33,9	31,18	931	44,1
1976	21,94	924	56,3	10,57	1 073	37,0	34,03	1 013	48,0
1977	22,76	953	58,0	11,30	1 126	38,8	35,70	1 055	50,0
1978	24,17	999	60,8	12,37	1 216	42,0	38,24	1 112	52,7
1979	26,09	1 060	64,6	13,50	1 319	45,5	41,45	1 190	56,4
1980	28,89	1 151	70,1	15,06	1 462	50,4	45,93	1 298	61,5
1981	30,46	1 200	73,1	16,69	1 616	55,8	49,28	1 380	65,4
1982	30,02	1 181	71,9	17,37	1 669	57,6	49,71	1 388	65,7
1983	30,24	1 193	72,6	18,79	1 797	62,0	51,48	1 438	68,1
1984	32,31	1 271	77,4	20,64	1 953	67,4	55,57	1 544	73,1
1985	33,45	1 307	79,6	22,13	2 083	71,9	58,34	1 611	76,3
1986	34,72	1 346	82,0	23,60	2 215	76,4	61,29	1 682	79,7
1987	35,86	1 379	84,0	24,95	2 329	80,4	63,91	1 740	82,4
1988	38,51	1 469	89,5	26,97	2 499	86,3	68,71	1 857	88,0
1989	37,04	1 407	85,7	25,98	2 382	82,2	66,43	1 784	84,5
1990	40,43	1 501	91,4	28,21	2 562	88,4	72,43	1 909	90,4
1991	45,30	1 642	100	32,23	2 898	100	81,71	2 111	100
1992	49,88	1 782	108,5	35,94	3 196	110,3	90,44	2 305	109,2
1993	49,07	1 747	106,4	35,86	3 153	108,8	89,66	2 272	107,6
1994	52,25	1 859	113,2	38,99	3 406	117,5	96,27	2 434	115,3
1995	56,46	1 962	119,5	40,83	3 487	120,4	103,07	2 546	120,6
1996	58,49	2 043	124,4	41,92	3 564	123,0	106,13	2 609	123,6
1997	56,44	1 950	118,7	41,80	3 540	122,2	103,97	2 551	120,8
1998	57,17	1 980	120,6	42,93	3 631	125,3	106,08	2 608	123,5
1999	58,51	2 008	122,3	44,17	3 731	128,8	109,03	2 661	126,0
2000	59,58	2 030	123,6	45,47	3 837	132,4	111,58	2 708	128,3
2001	61,81	2 101	127,9	47,07	3 972	137,1	115,67	2 803	132,8
2002	60,78	2 121	129,2	51,02	4 017	138,6	119,43	2 888	136,8
	Neue Bundesländer[6]								
1991	6,69	785	100	4,52	1 485	100	11,88	1 027	100
1992	9,71	1 137	144,8	6,51	2 128	143,3	17,19	1 483	144,4
1993	10,09	1 230	156,6	7,31	2 361	159,0	18,62	1 648	160,4
1994	11,10	1 415	180,2	8,72	2 716	182,8	21,13	1 911	186,1
1995	10,84	1 541	196,2	8,86	2 789	187,8	20,94	2 050	199,6
1996	10,91	1 591	202,6	9,56	2 909	195,9	21,79	2 148	209,2
1997	10,36	1 535	195,4	9,70	2 895	195,0	21,33	2 113	205,7
1998	10,05	1 524	194,0	9,97	2 941	198,0	21,39	2 142	208,6
1999	9,97	1 528	194,5	10,55	3 086	207,8	21,89	2 200	214,2
2000	9,90	1 553	197,7	10,99	3 185	214,4	22,24	2 263	220,3
2001	10,14	1 621	206,4	11,61	3 352	225,7	23,14	2 381	231,8
2002	10,14	1 664	211,8	12,40	3 513	236,5	24,20	2 515	244,9

1) Die Gesetzliche Krankenversicherung besteht aus der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) und der Krankenversicherung der Rentner (KVdR). - 2) Für Mitglieder (ohne Rentner) und deren Familienangehörige. - 3) Für Rentner und deren Familienangehörige. - 4) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen. - 5) Einschließlich Rentner. - 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.

Quelle: BMGS

Tabelle 85*

Finanzentwicklung und Versicherte in der sozialen Pflegeversicherung[1)]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Finanzentwicklung							
Einnahmen, insgesamt (Mrd Euro)	8,95	12,04	15,94	16,00	16,31	16,55	16,81	16,98
Beitragseinnahmen	8,31	11,90	15,77	15,80	16,13	16,31	16,56	16,76
davon								
Beiträge an Pflegekassen	6,85	9,84	13,06	13,04	13,32	13,46	13,66	13,57
Beiträge an den Ausgleichsfonds, insgesamt	1,46	2,06	2,71	2,76	2,80	2,86	2,90	3,19
darunter: Beiträge der Rentenversicherung[2)]	0,55	0,78	1,03	1,06	1,09	1,13	1,17	1,21
Sonstige Einnahmen	0,09	0,14	0,17	0,20	0,19	0,23	0,25	0,22
Ausgaben, insgesamt (Mrd Euro)	4,98	10,86	15,13	15,90	16,34	16,69	16,86	17,32
Leistungsausgaben, insgesamt	4,42	10,25	14,34	15,07	15,55	15,86	16,03	16,47
davon								
Geldleistungen	3,04	4,44	4,32	4,28	4,24	4,18	4,11	4,18
Pflegesachleistungen	0,69	1,54	1,77	1,99	2,13	2,23	2,29	2,37
Pflegeurlaub	0,13	0,13	0,05	0,06	0,07	0,10	0,11	0,13
Tages-/Nachtpflege	0,01	0,03	0,04	0,05	0,05	0,06	0,07	0,08
Kurzzeitpflege	0,05	0,09	0,10	0,11	0,12	0,14	0,15	0,16
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	0,31	0,93	1,19	1,16	1,13	1,07	0,98	0,96
Pflegemittel/technische Hilfen	0,20	0,39	0,33	0,37	0,42	0,40	0,35	0,38
Vollstationäre Pflege	0,00	2,69	6,41	6,84	7,18	7,48	7,75	8,00
Vollstationäre Pflege in Behindertenheimen	0,00	0,01	0,13	0,22	0,20	0,21	0,21	0,21
Hälfte der Kosten des Medizinischen Dienstes	0,23	0,24	0,23	0,24	0,24	0,24	0,25	0,26
Verwaltungsausgaben[3)]	0,32	0,36	0,55	0,56	0,55	0,56	0,57	0,58
Sonstige Ausgaben	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01
Ausgaben, insgesamt (Anteile in vH)	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Leistungsausgaben, insgesamt	*88,8*	*94,4*	*94,8*	*94,8*	*95,2*	*95,0*	*95,1*	*95,1*
davon								
Geldleistungen	*61,0*	*40,9*	*28,6*	*26,9*	*25,9*	*25,0*	*24,4*	*24,1*
Pflegesachleistungen	*13,9*	*14,2*	*11,7*	*12,5*	*13,0*	*13,4*	*13,6*	*13,7*
Pflegeurlaub	*2,6*	*1,2*	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,6*	*0,7*	*0,8*
Tages-/Nachtpflege	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,5*
Kurzzeitpflege	*1,0*	*0,8*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,9*	*0,9*
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	*6,2*	*8,6*	*7,9*	*7,3*	*6,9*	*6,4*	*5,8*	*5,5*
Pflegemittel/technische Hilfen	*4,0*	*3,6*	*2,2*	*2,3*	*2,6*	*2,4*	*2,1*	*2,2*
Vollstationäre Pflege	*0,0*	*24,8*	*42,4*	*43,0*	*43,9*	*44,8*	*46,0*	*46,2*
Vollstationäre Pflege in Behindertenheimen	*0,0*	*0,1*	*0,9*	*1,4*	*1,2*	*1,3*	*1,2*	*1,2*
Hälfte der Kosten des Medizinischen Dienstes	*4,6*	*2,2*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,5*	*1,5*
Verwaltungsausgaben[3)]	*6,4*	*3,3*	*3,6*	*3,5*	*3,4*	*3,4*	*3,4*	*3,3*
Sonstige Ausgaben	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Liquidität (Mrd Euro)								
Überschuss der Einnahmen	3,97	1,18	0,81	0,10	X	X	X	X
Überschuss der Ausgaben	X	X	X	X	0,03	0,14	0,05	0,34
Investitionsdarlehen an den Bund	- 0,56	X	X	X	X	X	X	0,56
Mittelbestand am Jahresende	2,87	4,05	4,86	4,99	4,95	4,82	4,76	4,93
Durchschnittlicher Mittelbestand in Monatsausgaben (Monate)	3,9	3,0	3,8	3,7	3,6	3,4	3,3	3,3
	Versicherte							
Insgesamt (Tausend Personen)	71 901	72 263	71 693	71 402	71 424	71 319	70 999	70 853
nach Geschlecht								
Männer	33 674	33 846	33 644	33 499	33 523	33 489	33 326	33 232
Frauen	38 227	38 417	38 049	37 903	37 901	37 830	37 673	37 621
nach Versichertengruppen								
Mitglieder	50 915	51 095	51 087	50 638	50 863	50 948	50 881	51 051
Familienangehörige	20 986	21 169	20 606	20 764	20 561	20 371	20 118	19 802
Insgesamt (Anteile in vH)	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
nach Geschlecht								
Männer	*46,8*	*46,8*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*47,0*	*46,9*	*46,9*
Frauen	*53,2*	*53,2*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,0*	*53,1*	*53,1*
nach Versichertengruppen								
Mitglieder	*70,8*	*70,7*	*71,3*	*70,9*	*71,2*	*71,4*	*71,7*	*72,1*
Familienangehörige	*29,2*	*29,3*	*28,7*	*29,1*	*28,8*	*28,6*	*28,3*	*27,9*

1) Abweichungen in den Summen durch Rundungen. - 2) Gesetzliche Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. - 3) 1995 einschließlich Vorlauskostenerstattung an die Krankenkassen.

Tabelle 86*

Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung

1. Nach Altersgruppen, insgesamt

Jahr	Insgesamt	Nach Altersgruppen von... bis unter... Jahren									
		20	20-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	90 und älter
						Personen					
1995	1 061 418	72 868	115 845	35 268	46 911	67 876	99 910	104 481	199 787	201 266	117 206
1996	1 546 746	79 987	141 175	48 169	63 850	91 455	136 124	175 144	284 103	325 613	201 126
1997	1 660 710	85 701	167 781	51 874	71 303	96 432	141 983	207 142	266 874	348 777	222 843
1998	1 738 118	88 803	181 239	52 650	78 128	98 187	148 920	237 459	243 118	366 654	242 960
1999	1 826 362	93 544	189 994	51 675	82 922	104 551	157 874	256 598	238 865	383 315	267 024
2000	1 822 104	90 627	191 346	46 666	83 676	105 398	158 145	249 776	255 175	365 216	276 079
2001	1 839 602	90 358	194 202	43 254	83 844	108 619	159 134	244 189	290 281	336 621	289 100
2002	1 888 969	92 214	199 223	43 314	83 196	115 062	161 907	246 496	335 885	304 488	307 184
						Anteile in vH					
1995	*100*	*6,9*	*10,9*	*3,3*	*4,4*	*6,4*	*9,4*	*9,8*	*18,8*	*19,0*	*11,0*
1996	*100*	*5,2*	*9,1*	*3,1*	*4,1*	*5,9*	*8,8*	*11,3*	*18,4*	*21,1*	*13,0*
1997	*100*	*5,2*	*10,1*	*3,1*	*4,3*	*5,8*	*8,5*	*12,5*	*16,1*	*21,0*	*13,4*
1998	*100*	*5,1*	*10,4*	*3,0*	*4,5*	*5,6*	*8,6*	*13,7*	*14,0*	*21,1*	*14,0*
1999	*100*	*5,1*	*10,4*	*2,8*	*4,5*	*5,7*	*8,6*	*14,0*	*13,1*	*21,0*	*14,6*
2000	*100*	*5,0*	*10,5*	*2,6*	*4,6*	*5,8*	*8,7*	*13,7*	*14,0*	*20,0*	*15,2*
2001	*100*	*4,9*	*10,6*	*2,4*	*4,6*	*5,9*	*8,7*	*13,3*	*15,8*	*18,3*	*15,7*
2002	*100*	*4,9*	*10,5*	*2,3*	*4,4*	*6,1*	*8,6*	*13,0*	*17,8*	*16,1*	*16,3*

2. Nach Pflegestufen und Geschlecht

Jahr	Insgesamt				davon							
					ambulant und teilstationär				vollstationär			
	zusammen	I	II	III	zusammen	I	II	III	zusammen	I	II	III
						Personen						
						Insgesamt						
1996	1 546 746	620 318	670 147	256 281	1 162 184	508 462	507 329	146 393	384 562	111 856	162 818	109 888
1997	1 660 710	728 235	676 200	256 275	1 198 103	568 768	486 338	142 997	462 607	159 467	189 862	113 278
1998	1 738 118	804 356	682 431	251 331	1 226 715	616 506	471 906	138 303	511 403	187 850	210 525	113 028
1999	1 826 362	872 264	698 846	255 252	1 280 379	668 314	472 189	139 876	545 983	203 950	226 657	115 376
2000	1 822 104	892 541	683 242	246 321	1 260 760	681 658	448 406	130 696	561 344	210 883	234 836	115 625
2001	1 839 602	916 623	679 472	243 507	1 261 667	697 714	436 693	127 260	577 935	218 909	242 779	116 247
2002	1 888 969	956 376	685 524	247 069	1 289 152	725 993	435 924	127 235	599 817	230 383	249 600	119 834
						Männer						
1996	483 178	192 178	214 112	76 888	406 596	164 413	184 190	57 993	76 582	27 765	29 922	18 895
1998	550 141	257 014	216 207	76 920	431 242	199 631	175 857	55 754	118 899	57 383	40 350	21 166
2000	579 007	286 843	215 922	76 242	448 471	223 596	170 870	54 005	130 536	63 247	45 052	22 237
2002	607 370	312 148	218 969	76 253	466 387	243 525	169 822	53 040	140 983	68 623	49 147	23 213
						Frauen						
1996	1 063 568	428 140	456 035	179 393	755 588	344 049	323 139	88 400	307 980	84 091	132 896	90 993
1998	1 187 977	547 342	466 224	174 411	795 473	416 875	296 049	82 549	392 504	130 467	170 175	91 862
2000	1 243 162	605 740	467 344	170 078	812 354	458 104	277 557	76 693	430 808	147 636	189 787	93 385
2002	1 281 599	644 228	466 555	170 816	822 765	482 468	266 102	74 195	458 834	161 760	200 453	96 621
						Anteile in vH						
						Insgesamt						
1996	*100*	*40,1*	*43,3*	*16,6*	*75,1*	*32,9*	*32,8*	*9,5*	*24,9*	*7,2*	*10,5*	*7,1*
1998	*100*	*46,3*	*39,3*	*14,5*	*70,6*	*35,5*	*27,2*	*8,0*	*29,4*	*10,8*	*12,1*	*6,5*
2000	*100*	*49,0*	*37,5*	*13,5*	*69,2*	*37,4*	*24,6*	*7,2*	*30,8*	*11,6*	*12,9*	*6,3*
2002	*100*	*50,6*	*36,3*	*13,1*	*68,2*	*38,4*	*23,1*	*6,7*	*31,8*	*12,2*	*13,2*	*6,3*
						Männer						
1996	*100*	*39,8*	*44,3*	*15,9*	*84,2*	*34,0*	*38,1*	*12,0*	*15,8*	*5,7*	*6,2*	*3,9*
1998	*100*	*46,7*	*39,3*	*14,0*	*78,4*	*36,3*	*32,0*	*10,1*	*21,6*	*10,4*	*7,3*	*3,8*
2000	*100*	*49,5*	*37,3*	*13,2*	*77,5*	*38,6*	*29,5*	*9,3*	*22,5*	*10,9*	*7,8*	*3,8*
2002	*100*	*51,4*	*36,1*	*12,6*	*76,8*	*40,1*	*28,0*	*8,7*	*23,2*	*11,3*	*8,1*	*3,8*
						Frauen						
1996	*100*	*40,3*	*42,9*	*16,9*	*71,0*	*32,3*	*30,4*	*8,3*	*29,0*	*7,9*	*12,5*	*8,6*
1998	*100*	*46,1*	*39,2*	*14,7*	*67,0*	*35,1*	*24,9*	*6,9*	*33,0*	*11,0*	*14,3*	*7,7*
2000	*100*	*48,7*	*37,6*	*13,7*	*65,3*	*36,8*	*22,3*	*6,2*	*34,7*	*11,9*	*15,3*	*7,5*
2002	*100*	*50,3*	*36,4*	*13,3*	*64,2*	*37,6*	*20,8*	*5,8*	*35,8*	*12,6*	*15,6*	*7,5*

Quelle: BMGS

Tabelle 87*

Einnahmen und Leistungsempfänger in der Arbeitslosenversicherung

Zeitraum	Beitragssatz[1]	Einnahmen[2]			Registrierte Arbeitslose				Arbeitslosenquote[4]	Kurzarbeiter	Teilnehmer in	
		insgesamt	darunter		insgesamt	darunter: Leistungsempfänger[3]					Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	Vollzeit-FuU-Maßnahmen[5]
			Beitragseinnahmen	Darlehen/ Zuschüsse des Bundes		zusammen	darunter Arbeitslosengeld	darunter Arbeitslosenhilfe				
	vH	Mrd Euro[6]			Tausend Personen[7]				vH	Tausend Personen[7]		
					Früheres Bundesgebiet[8]							
1970	*1,3*	1,8	1,6	-	149	113	96	17	*0,6*	10	2	42
1975	*2,0*	4,7	4,0	3,9	1 074	817	707	110	*4,0*	773	16	127
1980	*3,0*	9,7	8,9	0,9	889	576	454	122	*3,2*	137	41	91
1985	*4,1*	16,4	15,1	-	2 304	1 453	836	617	*8,2*	235	87	134
1990	*4,3*	20,7	19,5	0,4	1 883	1 291	799	433	*6,4*	56	83	215
1991	*6,8*	31,3	29,7	X	1 596	1 108	687	365	*5,7*	145	83	237
1992	*6,3*	35,4	33,8	X	1 699	1 239	800	381	*5,9*	283	78	250
1993	*6,5*	37,9	35,2	X	2 149	1 705	1 127	484	*7,3*	767	51	238
1994	*6,5*	39,6	35,5	X	2 426	1 880	1 226	584	*8,2*	275	57	226
1995	*6,5*	39,6	36,7	X	2 427	1 820	1 162	616	*8,3*	128	72	257
1996	*6,5*	40,5	37,1	X	2 646	1 979	1 247	700	*9,1*	206	76	276
1997	*6,5*	41,3	37,5	X	2 870	2 148	1 282	839	*9,8*	133	68	223
1998	*6,5*	40,4	37,9	X	2 751	2 095	1 176	895	*9,4*	81	71	175
1999	*6,5*	41,7	38,9	X	2 604	1 971	1 074	869	*8,6*	92	82	192
2000	*6,5*	43,3	40,0	X	2 380	1 802	986	786	*7,6*	62	70	186
2001	*6,5*	44,4	41,1	X	2 320	1 823	1 030	761	*7,2*	96	61	181
2002	*6,5*	44,7	41,2	X	2 498	2 133	1 228	877	*7,8*	163	50	170
					Neue Bundesländer und Berlin-Ost[8]							
1991	*6,8*	4,6	4,6	X	1 006	759	707	50	*10,7*	1 616	183	169
1992	*6,3*	5,4	5,4	X	1 279	1 033	881	148	*14,4*	370	388	425
1993	*6,5*	5,7	5,6	X	1 270	1 045	760	275	*15,1*	181	260	345
1994	*6,5*	6,2	6,2	X	1 272	1 062	687	366	*15,2*	97	280	241
1995	*6,5*	6,5	6,5	X	1 185	990	618	366	*14,0*	71	312	243
1996	*6,5*	6,4	6,4	X	1 319	1 155	742	404	*15,7*	71	278	230
1997	*6,5*	6,4	6,3	X	1 514	1 395	872	515	*18,1*	49	235	177
1998	*6,5*	6,1	6,1	X	1 529	1 419	796	609	*18,2*	34	314	147
1999	*6,5*	6,3	6,2	X	1 495	1 372	724	626	*17,3*	27	348	141
2000	*6,5*	6,4	6,3	X	1 508	1 372	681	670	*17,1*	24	246	138
2001	*6,5*	6,3	6,2	X	1 532	1 400	660	716	*17,3*	27	182	134
2002	*6,5*	6,2	6,2	X	1 563	1 476	637	815	*17,8*	45	142	126
					Deutschland							
1991	*6,8*	35,9	34,3	0,5	2 602	1 868	1 394	415	*6,6*	1 761	266	406
1992	*6,3*	40,7	39,2	4,6	2 979	2 273	1 681	529	*7,7*	653	466	675
1993	*6,5*	43,5	40,8	12,5	3 419	2 751	1 887	759	*8,9*	948	310	583
1994	*6,5*	45,8	41,7	5,2	3 698	2 941	1 913	950	*9,6*	372	338	467
1995	*6,5*	46,1	43,1	3,5	3 612	2 810	1 780	982	*9,4*	199	384	500
1996	*6,5*	46,9	43,5	7,0	3 965	3 133	1 989	1 104	*10,4*	277	354	505
1997	*6,5*	47,6	43,9	4,9	4 384	3 543	2 155	1 354	*11,4*	183	302	400
1998	*6,5*	46,6	44,1	3,9	4 279	3 514	1 972	1 504	*11,1*	115	385	322
1999	*6,5*	48,0	45,1	3,7	4 099	3 344	1 798	1 495	*10,5*	119	430	333
2000	*6,5*	49,6	46,4	0,9	3 889	3 174	1 667	1 457	*9,6*	86	316	324
2001	*6,5*	50,7	47,3	1,9	3 852	3 223	1 690	1 477	*9,4*	123	243	315
2002	*6,5*	50,9	47,4	5,6	4 060	3 609	1 865	1 692	*9,8*	208	192	297

1) Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zusammen; Stand zur Jahresmitte. Beitragsbemessungsgrenze entspricht der in der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. - 2) Ab 1992 bereinigte Einnahmen für die neuen Bundesländer; für das frühere Bundesgebiet Einnahmen für Deutschland abzüglich bereinigte Einnahmen in den neuen Bundesländern. - 3) Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe oder Altersübergangsgeld. - 4) Anteil der registrierten Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (beschäftigte Arbeitnehmer, Selbständige, mithelfende Familienangehörige und registrierte Arbeitslose). - 5) Teilnehmer an beruflicher Fortbildung und Umschulung (FuU), ohne Einarbeitung; 1970 bis 1988 Berechnungen des IAB. - 6) Eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs 1 Euro = 1,95583 DM. - 7) Jahresdurchschnittsbestände. - 8) Wegen Gebietsstandsveränderungen im Land Berlin seit 1997 wurden die Zeitreihen ab 1991 von der Bundesanstalt für Arbeit neu abgegrenzt: früheres Bundesgebiet ohne Berlin; neue Bundesländer und Berlin.

Quelle für Grundzahlen: BA

Tabelle 88*

Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen

	Früheres Bundesgebiet			Deutschland						
	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002
	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt[1)] Tausend Personen									
Insgesamt	922	1 475	1 832	2 438	2 308	2 724	2 903	2 694	2 715	2 776
Nach Alter	Anteile in vH									
Unter 18 Jahre	*32,9*	*32,3*	*34,0*	*36,1*	*38,0*	*37,2*	*37,0*	*36,9*	*36,7*	*36,7*
18 bis unter 25 Jahre	*7,9*	*12,4*	*10,8*	*11,4*	*8,7*	*9,2*	*9,5*	*9,6*	*9,8*	*10,2*
25 bis unter 60 Jahre	*32,5*	*40,0*	*41,7*	*40,7*	*42,2*	*43,6*	*43,3*	*41,9*	*41,6*	*41,9*
60 Jahre und älter	*26,6*	*15,3*	*13,6*	*11,9*	*11,1*	*10,0*	*10,1*	*11,6*	*11,8*	*11,2*
Nach Art der Unterbringung	Tausend Personen									
Außerhalb von Einrichtungen	851	1 398	1 772	2 339	2 258	2 695	2 879	2 677	2 699	2 757
In Einrichtungen	71	77	60	99	51	29	24	16	17	19
Nach Nationalität										
Deutsche	841	1 268	1 334	1 647	1 856	2 084	2 237	2 099	2 113	2 143
Nichtdeutsche	81	207	498	791	452	639	666	595	603	615
	Hilfe in besonderen Lebenslagen[2)3)] Tausend Personen									
Insgesamt	1 125	1 108	1 510	1 870	1 306	1 409	1 378	1 459	1 498	...
Nach Alter	Anteile in vH									
Unter 18 Jahre	*20,4*	*18,9*	*20,9*	*21,1*	*18,6*	*19,9*	*21,6*	*20,6*	*20,6*	...
18 bis unter 25 Jahre	*8,4*	*10,8*	*10,2*	*10,1*	*6,4*	*6,0*	*6,5*	*6,4*	*6,4*	...
25 bis unter 60 Jahre	*29,0*	*35,8*	*38,4*	*37,6*	*38,2*	*42,1*	*46,7*	*44,6*	*44,4*	...
60 Jahre und älter	*42,2*	*34,5*	*30,4*	*31,2*	*36,8*	*32,0*	*25,1*	*28,4*	*28,6*	...
Nach Art der Unterbringung	Tausend Personen									
Außerhalb von Einrichtungen	644	600	921	1 119	663	718	769	796	816	...
In Einrichtungen	508	530	624	791	691	754	678	749	774	...
Nach Nationalität										
Deutsche	1 063	991	1 116	1 298	1 134	1 120	1 093	1 180	1 221	...
Nichtdeutsche	62	117	395	571	172	289	286	278	277	...
	Ausgaben und Einnahmen Mrd Euro									
Ausgaben										
Insgesamt	6,8	10,6	16,2	21,8	25,4	25,5	23,0	23,3	23,9	24,7
Nach Hilfearten										
Hilfe zum Lebensunterhalt	2,2	4,1	6,6	8,0	8,7	9,9	10,5	9,8	9,7	9,9
Hilfe in besonderen Lebenslagen	4,6	6,5	9,6	13,7	16,8	15,5	12,5	13,5	14,3	14,8
darunter:										
Hilfe zur Pflege	2,6	3,7	5,2	7,5	9,1	7,1	3,0	2,9	2,9	2,9
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	1,4	2,1	3,4	4,8	6,3	7,1	7,9	9,1	9,8	10,2
Nach Art der Unterbringung										
Außerhalb von Einrichtungen	2,5	4,4	7,3	8,6	9,6	10,6	11,7	11,2	11,3	11,6
In Einrichtungen	4,2	6,3	8,9	13,2	15,9	14,8	11,3	12,1	12,6	13,0
Einnahmen										
Insgesamt	1,6	2,3	3,3	3,9	4,7	4,5	2,7	2,5	2,7	2,7

1) Empfänger am Jahresende. - 2) Empfänger im Verlauf des Jahres. - 3) Mehrfachzählungen sind nur insoweit ausgeschlossen, als sie aufgrund der Meldungen erkennbar waren.

Sachregister

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern.)



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333